

# مسکن و شهرسازی در برنامه و ضرورت‌های حقوقی و عملیاتی

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی  
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰  
شماره مسلسل: ۱۴۵۱۱  
آبان‌ماه ۱۳۹۴

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	بیان مسئله
۳	اهداف و ضرورت‌های پرداختن به موضوع در قالب برنامه
۴	رویکردهای سیاستی برنامه ششم توسعه در بخش مسکن و شهرسازی
۵	ارتباط سیاست‌های کلی بخش مسکن با سایر بخش‌ها
۶	ظرفیت‌های قانونی موجود برای دستیابی به اهداف مطروحه در سیاست‌های کلی بخش
-	توجه به مؤلفه‌های مربوط به قانون اساسی، برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت، برنامه‌های ویژه (الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت، اقتصاد مقاومتی و ...)
۶	ارزیابی وضع موجود در بخش مسکن
۸	نگاهی گذرا به طرح مسکن مهر
۹	بررسی ملاحظات آینده‌شناختی در ارتباط با بخش موردنظر
۱۴	چالش‌ها
۱۴	بخش مسکن و شهرسازی و مدیریت شهری
۲۰	بررسی سیاست‌ها و برنامه‌های موفق جهانی در مسکن و شهرسازی
۳۹	ارائه راهکارهای پیشنهادی
۴۲	منابع و مأخذ



## مسکن و شهرسازی در برنامه و ضرورت‌های حقوقی و عملیاتی

### چکیده

تأمین مسکن و برخورداری از آن ضرورتی است که همواره مورد تأکید قانونگذاران بوده و در اصول سوم، سی و یکم و چهل و سوم قانون اساسی و قوانین بخشی تبیین شده است. گفتنی است که نیاز به مسکن در ایران از دهه ۱۳۴۰، یعنی دوره اصلاحات ارضی و رشد سرمایه‌داری و مهاجرت به شهرها شکل گرفته است. اما متأسفانه نوع نگاه و رویکردهای تصمیم‌گیران در دهه‌های گذشته غالباً از نوع نگاه و رویکردهای سنجش رابطه علت - معلولی برخوردار نبوده و اغلب در راستای حل معلول و عدم توجه به رفع زمینه‌های به وجود آورنده علت، معطوف شده است. گفتنی است که در دوره‌های مختلف، قوانین و سیاست‌هایی در ارتباط با مسکن وضع شده است. اما مقطعی بودن سیاست‌ها، نبود همپوشانی و انسجام برنامه‌ای از بخش‌ها و دورنمای بلندمدت برای بیان نحوه رفع مشکل مسکن، نبود اطلاعات و آمار دقیق و به روز، ضعف قابلیت و توانمندی اغلب مدیریت‌ها، نحوه اجرای سیاست‌ها و میزان کارآیی آن سیاست‌ها و موانع احتمالی آنها و... موجب شده است تا مصوبات و رویکردهای مذکور، نتواند مشکل مسکن کشور را خصوصاً در مورد گروه‌های متوسط درآمدی به پایین مرتفع کند.

این گزارش با مروری کلی بر ظرفیت‌های قانونی و برنامه‌ای در ازای کمیت‌ها و کیفیت‌های عملکردی در کشور و همچنین خلأهای سیاستی مرتبط با بخش مسکن و شهرسازی و قیاس آن با نحوه برخورد و اتخاذ سیاستی و عملکردی سایر کشورها از جمله برخی از کشورهای صنعتی، سوسیالیستی و در حال توسعه، به ارائه پیشنهادها و ضرورت‌هایی برای درج در برنامه ششم توسعه پرداخته است.

### مقدمه

بررسی ابعاد، رویکردها و فرآیند برنامه‌ریزی در ایران، نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی در ایران نه تنها براساس اصول برنامه‌ریزی و الزامات در جامعیت و همپوشانی محورهای برنامه تبعیت نمی‌کند، بلکه از یک الگوی موفق برنامه‌ریزی در دنیا در ازای انسجام و همپوشانی بخش‌ها و رویکردها بهره‌نجنسته است<sup>۱</sup> و همواره ضمن تمرکزگرایی با رویکردهای بخشی‌نگر و اعمال سلیق تصمیم‌گیرندگان تبیین شده است، بدون آنکه توجه به آن داشته باشد که آیا **اولاً** این رویکردهای بخشی و تمرکزگرایی در تمامی مناطق

۱. زیرا لاجرم و ضرورتاً برخوردار شدن از رشد و توسعه در مناطق مختلف کشور مستلزم اتکا بر یک برنامه علمی و اصولی و رعایت انسجام و همپوشانی بخش‌ها امکانپذیر خواهد بود و استمرار وضعیت موجود، می‌تواند تحقق انتظارات را بعید و با ابهام عملکردی بخش‌ها مواجه نماید.

کشور قابلیت اجرا و برآورده‌کننده دستاورد مورد انتظار را دارد یا خیر؛ ثانیاً آیا رویکردهای بخشی، بدون در نظر گرفتن موانع احتمالی در مواجهه با آثار سایر بخش‌ها، می‌تواند محقق شود، درصدد ارائه مستند قانونی‌ای از بابت دارا بودن برنامه بوده و بدان بسنده شده است. بنابراین آنچه از گذر دوره تدوین برنامه‌های توسعه‌ای و اجرایی شدن قوانین برنامه‌ای در ایران مشاهده می‌شود، تنها به برخورداری از قانون برنامه اکتفا شده است، بدون آنکه آسیب‌شناسی از علل عدم تحقق انتظارات و اهداف آن برنامه‌ها صورت پذیرد، تدوین برنامه بعدی در دستور کار قرار گرفته است.

به‌نظر می‌رسد اگر چنین روالی ادامه داشته باشد و برنامه‌ریزی بدون توجه به اصول برنامه‌ریزی و الگوبرداری از برنامه‌ریزی‌های موفق جهانی (در راستای انسجام و همپوشانی بخش‌ها) عدم توجه به خلأها، ظرفیت‌ها و قابلیت‌های منطقه‌ای و ناحیه‌ای تنظیم گردد، می‌تواند به مانند دوران گذشته، به این موضوع که برنامه‌ای وجود دارد اکتفا کرد و اعتبارات، جهت‌گیری‌های حقوقی و قانونی و فرصت‌های بسیاری را بر محور موضوعی هزینه کرد که، اساس و بنیان تنظیم و تبیین آن قابلیت تحقق نداشته است.

### بیان مسئله

مشکل مسکن در ایران، به دهه ۱۳۴۰، دوره اصلاحات ارضی و رشد سرمایه‌داری برمی‌گردد که سرآغازی برای مهاجرت روستائیان به شهرها شد و مشکل بی‌مسکنی، بد مسکنی و مسکن کوچک را در ابعاد گسترده‌ای پدید آورد. متأسفانه نوع نگاه و رویکردهای تصمیم‌گیران در ابعاد تقنینی و اجرایی به مسئله مسکن، از نوع نگاه و رویکردهای سنجش رابطه علت - معلولی نبوده است، بلکه غالباً در راستای حل معلول، بدون توجه به پرداختن اساسی به رفع زمینه‌های به‌وجود آورنده علت، معطوف شده است. ازسوی دیگر عدم جامعیت و ضعف رویکردهای مندرج در مصوبات، حکایت از عدم تطابق و انطباق‌پذیری نیازهای فعلی و آتی این بخش با جهت‌گیری‌های مصوب شده در ابعاد شهرسازی و توزیع جمعیت در کشور دارد. شایان ذکر است که مسئله کنونی مسکن در کشور، نشئت گرفته از افزایش زادوولد در دهه ۶۰، نرخ فزاینده مهاجرت و ظرفیت‌های محدود سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و عملکرد متولیان مرتبط در قبال این وضعیت است که اوج نیاز مسکن را در سال‌های دهه ۱۳۹۰ به همراه دارد.

برآیند روندهای گذشته در این بخش، موجب شده تا خانوارها، علی‌الخصوص خانوارهای کم و میان درآمد با مواردی از جمله سهم بالای هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار، عرضه محدود و گران واحدهای استیجاری و افزایش قیمت تمام شده مسکن (به‌واسطه قیمت زمین، نرخ تعرفه عوارض ساختمان و تراکم‌فروشی و عوامل تولید) مواجه باشند.



## اهداف و ضرورت‌های پرداختن به موضوع در قالب برنامه

در ایران با توجه به ابعاد نیاز به مسکن، در دوره‌های مختلف، قوانین و سیاست‌هایی در ارتباط با مسکن وضع شده است. اما مقطعی بودن سیاست‌ها، نبود برنامه مدون و دورنمای بلندمدت از چگونگی رفع مشکل مسکن، نبود اطلاعات و آمار دقیق، شفاف و به‌روز از این بخش و نحوه اجرای سیاست‌ها و میزان کارایی آن سیاست‌ها و موانع احتمالی آنها و... موجب شده است که رویکردهای برنامه‌ای و حقوقی مصوبات همواره از خلأهای متعددی برخوردار باشد. تأثیر این وضعیت، خصوصاً درباره گروه‌های متوسط درآمدی به پایین، دارای اهمیت مدیریتی است.

گفتنی است که برنامه‌های تأمین مسکن در صورتی که چگونگی تأمین اجزای تولید مسکن، منابع و روش‌های تأمین و شیوه توزیع اجزای تولید را در جهت تأمین انواع مسکن به‌روشنی ارائه ندهد، نمی‌تواند موفقیتی داشته باشد. تجربه کشورهای که توانسته‌اند نیاز کمی مسکن خود را برطرف سازند، حکایت از برنامه‌ریزی منسجم و هماهنگ در جهت تأمین اجزای مختلف تولید دارد. کما اینکه همه اجزای تولید مسکن در تأمین آن مؤثرند، نقش و اهمیت اجزای مختلف تولید مسکن در کشورهای متفاوت و در دوره‌های گوناگون متغیر بوده است. تأمین پارامترهایی مانند بسترهای قانونی، منابع مالی، نیروی کار، زمین، تکنولوژی و مصالح از جمله این اجزا محسوب می‌شوند.

در فرآیند تأمین مسکن، تولید مسکن به مفهوم واگذاری قطعی نیست. در واقع بین تولید و توزیع فاصله‌ای است که ارتباط مستقیمی با توان مالی خانوارهای متقاضی در قبال قیمت تمام شده مسکن یا ارزش آن در بازار دارد. این فاصله که در کشور ما یک بخش از توزیع نامتعادل مسکن را شامل می‌شود به نحوی است که، با وجود آنکه هزاران واحد مسکونی خالی است<sup>۱</sup>، اما خانوارهای بی‌شماری به‌علت عدم توان مالی لازم برای این‌گونه واحدها، از داشتن مسکن مناسب محروم مانده‌اند، البته گرچه سیاست مسکن مهر در پی آن بود تا با حذف قیمت زمین از قیمت تمام شده مسکن و اختصاص وام ساخت، نسبت به فراهم کردن شرایط اختصاص یک واحد مسکونی، برای این‌گونه خانوارها، شرایط مناسبی را فراهم آورد، اما این طرح با داشتن محسناتی از جمله کسب یک بخش از سهم تقاضای بازار مسکن (کاهش تقاضای بازار) و ...، خالی از نقاط عمده ضعف نمی‌باشد که در مرحله مختص به خود، به آن پرداخته خواهد شد.

در برنامه‌های تأمین مسکن و تهیه طرح‌های جامع، تفصیلی، هادی و نوسازی بافت‌های فرسوده، توجه به نیاز کیفی در کنار نیاز کمی مسکن ضرورتی است که باید مورد توجه متولیان امور باشد. توجه به نیازهای کیفی به مفهوم افزایش سطح برخورداری از تجهیزات و تأسیسات مسکن، افزایش فضاهای خصوصی و عرصه‌های مختلف درون مسکن، محیط پیرامونی و... می‌باشد، در حال حاضر با توجه به گذر

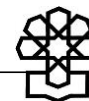
۱. البته گفتنی است که خانه‌های خالی را می‌توان از ابعاد مختلف مورد بررسی قرار داد از جمله از بُعد حقوقی، قضایی و مالکیتی، توریستی و زیارتی، فعالیتی و ... از این حیث نمی‌توان یک نسخه واحد را برای خانه‌های خالی پیچید و با یک نگاه تک‌بعدی به آن پرداخت.

نیازهای هرم جمعیتی جوان کشور در بخش نیازهای کمی مسکن، همچنان نیازهای کیفی مسکن برای آحاد خانوارهای کشور براساس معیارهای شهرسازی نوین برقرار نمی‌باشد. به عبارت دیگر باید توجه داشت که مسکن تنها یک سرپناه نیست، بلکه باید دربردارنده طیف وسیعی از نیازهای فرهنگی، اجتماعی، آموزشی و کارکردهای دیگر برای نیاز خانوار باشد. در پی دستیابی به این مفهوم و در راستای تأمین تجهیزات مکمل مسکن می‌بایستی سیاست‌ها و قوانین خاصی برای آن وضع شود که حتی در مواردی از کمک‌های مالی و تخفیف‌های مالیاتی برای ایجادکنندگان تجهیزات محیط مسکونی برخوردار باشد. این بدان معناست که استقبال از برخی از هزینه‌های امور مثبت و بهنجار جامعه می‌تواند تحمیل هزینه‌های کنترل نابهنجاری‌های احتمالی اجتماعی را (چه در ابعاد فردی و غیرفردی) به حداقل برساند و یا در حالت خوشبینانه منتفی کند. در این حالت، خانه محل انتقال بسیاری از ارزش‌ها و فرهنگ‌های غنی ایرانی و اسلامی خواهد بود. در حال حاضر تلاش شده تا در راستای ساخت‌وسازهای انبوه مسکن، به نیازهای آموزشی و مذهبی این‌گونه مناطق توجه شود.

### رویکردهای سیاستی برنامه ششم توسعه در بخش مسکن و شهرسازی

سیاست‌های کلی برنامه نیز به‌عنوان مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌ها و راهبردهای کلان نظام برای تحقق آرمان‌ها و اهداف سند چشم‌انداز در دوره زمانی پنج‌ساله، بایستی بتواند با عنایت به تکالیف و قوانین پایه‌ای و بالادستی و بخشی، چارچوبی را برای جهت‌گیری‌های تفصیلی برنامه‌ای مشخص کند. این سیاست‌ها باید با برخورداری از جامع‌نگری و همپوشانی، نسبت به رفع خلأها و تأمین نیازهای بخشی مؤثر باشد.

مروری بر جهت‌گیری‌ها و راهبردهای سیاست‌های کلی در برنامه ششم توسعه، در حوزه مسکن و شهرسازی و مدیریت شهری، نشان‌دهنده یکسری از جهت‌گیری‌ها و رویکردهای مستقیم و غیرمستقیم است که در صورت اعمال آنها، می‌تواند موجبات تحقق بخشی از تکالیف و نیازهای بخشی را فراهم نماید لازم به ذکر است که برخی از این تکالیف به‌صورت مستقیم و برخی به‌صورت غیرمستقیم با مسائل معتنا به بخشی در ارتباط است که در جدول ذیل به‌طور خلاصه ارائه می‌شود:



ردیف	سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه در بخش مسکن و شهرسازی
۱	۲۸. اولویت دادن به حوزه‌های راهبردی صنعتی (از قبیل صنایع نفت، گاز، پتروشیمی، حمل‌ونقل، مواد پیشرفته، ساختمان، فناوری اطلاعات و ارتباطات، هوافضا، دریا، آب و کشاورزی) و افزایش ضریب نفوذ فناوری‌های پیشرفته در آنها
۲	۳۰. تدوین و اجرای سند جامع و نقشه راه تحول نظام استانداردسازی کشور و مدیریت کیفیت *
۳	۳۱. استقرار نظام جامع و کارآمد آمار و اطلاعات کشور *
۴	۳۹. ارتقای سلامت اداری و اقتصادی و مبارزه با فساد در این عرصه با تدوین راهبرد ملی مبارزه با فساد و تصویب قوانین مربوط *
۵	۴۱. توانمندسازی و خوداتکائی اقشار و گروه‌های محروم در برنامه‌های مربوط به رفاه و تأمین اجتماعی *
۶	۴۲. ارتقای کیفیت و اصلاح ساختار بیمه‌های تأمین اجتماعی پایه (شامل بیمه درمان، بازنشستگی، ازکارافتادگی و...) برای آحاد مردم *
۷	۴۵. فرهنگ‌سازی و ایجاد زمینه‌ها و ترتیبات لازم برای تحقق سیاست‌های کلی جمعیت
۸	۴۸. هویت‌بخشی به سیمای شهر و روستا و بازآفرینی و روزآمدسازی معماری اسلامی - ایرانی
۹	۴۹. سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین و پیشگیری و کنترل ناهنجاری‌های عمومی ناشی از آن
۱۰	۶۲. ایجاد زمینه‌های لازم در جهت جلب سرمایه و توان علمی و تخصصی ایرانیان خارج از کشور در توسعه ملی و تأثیر بر سیاست‌های نظام سلطه در دفاع از منافع ملی *
۱۱	۶۴. بازنگری در قوانین جزایی به‌منظور کاستن از محکومیت به حبس و تبدیل آن به مجازات‌های دیگر و متناسب‌سازی مجازات‌ها با جرائم *
۱۲	۶۶. حمایت قضایی مؤثر در تضمین حقوق مالکیت و استحکام قراردادها به‌منظور توسعه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری خارجی *
۱۳	۶۷. توسعه ثبت رسمی اسناد و املاک و مالکیت‌های معنوی و ثبت رسمی مالکیت‌های دولت و مردم بر املاک و اراضی کشور در نظام کاداستر و گسترش فناوری‌های نوین در ارائه خدمات ثبتی
۱۴	۶۹. ارائه و ترویج سبک زندگی اسلامی - ایرانی و فرهنگ‌سازی درباره اصلاح الگوی مصرف و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی
۱۵	۷۶. افزایش سهم آموزش‌های مهارتی در نظام آموزشی کشور *
۱۶	۱-۷۷. ساماندهی نظام ملی آمار و اطلاعات علمی، پژوهشی و فناوری جامع و کارآمد *
۱۷	۸۰. توسعه و ساماندهی نظام ملی نوآوری و حمایت از پژوهش‌های مسئله‌محور و تجاری‌سازی پژوهش و نوآوری و توسعه نظام جامع تأمین مالی در جهت پاسخ به نیاز اقتصاد دانش‌بنیان *

\* این راهبرد به‌صورت غیرمستقیم و مؤثر در فعالیت‌های مرتبط با این بخش مطرح خواهد بود.

### ارتباط سیاست‌های کلی بخش مسکن با سایر بخش‌ها

شایان ذکر است که بازار مسکن کشور تابعی از عوامل و شرایط برون‌بخشی و درون‌بخشی است و برای هرگونه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی جهت بهبود و ارتقای این بخش، ضرورت دارد تا ارتباط و اثرگذاری نقش سایر عوامل و بخش‌ها مانند سیاست‌های پولی، مالی، تجاری، مدیریت شهری، شوراهای اسلامی و... بر این حوزه مورد توجه قرار گیرد. نکته با اهمیت آنکه شناخت کامل همه عوامل برون‌بخشی (از جمله سیاست‌های پولی و مالی، سطح عمومی قیمت‌ها، نرخ رشد اقتصادی، درآمد سرانه (خانوار)، نرخ تورم، کیفیت نظام آماری کشور، کیفیت نظام استاندارد و بهره‌وری، سیستم آموزش‌های مهارتی، امنیت

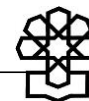
سرمایه‌گذاری در کشور و این بخش، سلامت اداری، سطح قیمت نهاده‌های ساخت‌وساز و... و عوامل درون‌بخشی (از جمله زمین و قیمت آن، اعتبارات این بخش، برنامه‌ها و سیاست‌های شهرسازی، تراکم، نرخ عوارض ساخت‌وساز و...) و بررسی شرایط آن، می‌تواند عاملی برای روند جهت‌گیری‌های فعالان این بخش، سیاست‌ها و برنامه‌های متخذه باشد.

### ظرفیت‌های قانونی موجود برای دستیابی به اهداف مطروحه در سیاست‌های کلی بخش

بررسی قوانین و مقررات موجود در بخش مسکن و شهرسازی و مدیریت شهری حکایت از آن دارد که گرچه رویکردهایی از قوانین بخشی و برون‌بخشی به‌عنوان مانعی در جهت بهبود فعالیت و رونق این بخش محسوب می‌شود، اما اگر شرایط کلان کسب‌وکار و شروع کسب‌وکار در کشور با لزوم ارتقای رتبه، بهبود پیدا کند؛ می‌تواند در جهت رونق این بخش و افزایش فعالیت و حضور فعالان آن مؤثر واقع شود. البته باید توجه داشت که افزایش توان خرید خانوار در ازای کنترل و مدیریت سایر عوامل بازار مسکن، ضرورتی انکارناپذیر است که می‌باید در سیاست‌های متخذه و در کنار افزایش رغبت و حضور تولیدکنندگان مسکن در کشور لحاظ شود. در شرایطی که شاخص نسبت بهای مسکن به درآمد خانوار و یا شرایط اشتغال در کشور با بحران مواجه است، بخش عظیمی از تقاضای مسکن به‌صورت غیرمؤثر باقی خواهد ماند و شاخص‌های تولید مسکن و نرخ رشد تولید مسکن؛ از روند صعودی برخوردار نخواهند شد.

### توجه به مؤلفه‌های مربوط به قانون اساسی، برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت، برنامه‌های ویژه (الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت، اقتصاد مقاومتی و ...)

جهت‌گیری قانون اساسی در خصوص برخورداری از مسکن برای آحاد افراد جامعه، در بندهای «۹» و «۱۲» اصل سوم و اصول سی‌ویکم و چهل‌وسوم قانون اساسی به صراحت تبیین شده است. در این خصوص بایستی اظهار داشت که برای تحقق اصول مذکور، ضرورت دارد تا برنامه تأمین مسکن برای پاسخگویی و تأمین مسکن تقاضاهای انباشته و ایجاد فرصت برای تقاضاهای جدید تدقیق شود، اما با توجه به شرایط بازار و قابلیت و توانمندی‌های موجود، بعید به‌نظر می‌رسد که اصول مذکور در حداقل یک دوره میان‌مدت محقق شود، لیکن با در نظر گرفتن موضوعیت اقتصاد مقاومتی که در این برهه از زمان مطرح شده است و می‌تواند در راستای تأمین مسکن برای اقشار هدف مؤثر باشد، بایستی اظهار داشت که سیاست‌های اقتصاد مقاومتی مرتبط با بخش مسکن و شهرسازی و مدیریت شهری، دارای رویکردهای متعددی است که هر کدام از آن رویکردها می‌تواند با موانع خاص خود مواجه باشد، از این‌رو، اتخاذ تمهیدات متناسب با آن موانع ضروری می‌نماید. محورهای موضوعات مرتبط با اقتصاد مقاومتی در



این بخش را می‌توان به شرح ذیل مورد اشاره قرار داد:

۱. ضرورت ارتقا و افزایش بهره‌وری عوامل تولید در کلیه مراحل ساخت‌وساز و اجرای پروژه‌ها (اصلی‌ترین مسئله). وجود سطح نازل دانش، توانایی و تکنولوژی به کار رفته (موانع تحقق)؛
۲. اجباری شدن رعایت کامل استانداردها در کلیه مراحل عملکردی و دستیابی به ارتقای کیفیت و کاهش هزینه‌ها (اصلی‌ترین مسئله)، منفعت‌طلبی، فساد مالی و اداری، عدم آگاهی عمومی از شاخص‌های استاندارد (موانع تحقق)؛
۳. اجبار در به کارگیری تجهیزات و فناوری‌های نوین در کلیه مراحل تولید و ساخت‌وساز (اصلی‌ترین مسئله)، نرخ سرمایه‌گذاری، نرخ تسهیلات، موانع واردات و تحریم‌ها (موانع تحقق)؛
۴. ضرورت نیازسنجی مجدد پروژه‌های عمرانی و ظرفیت‌سنجی آنها با نیازهای فعلی و آتی (اصلی‌ترین مسئله)، نبود برنامه‌های جامع و تخصصی بخشی، نبود برنامه‌های توسعه‌ای منطقه‌ای - استانی و ملی با رویکرد همپوشانی بخشی و منطقه‌ای، ضعف فزاینده نظارت سیستم‌ها و مراجع مسئول (موانع تحقق)؛
۵. ضرورت ارتقا و بهبود مدیریت اجرا و نظارت با رعایت کامل ضوابط و مقررات در کلیه مراحل عملکردی (اصلی‌ترین مسئله)، ضعف دانش و توان اجرایی، ضعف نظارت، نسبی شدن عدم اعمال ضوابط و مقررات در کلیه مراحل عملیاتی (موانع تحقق)؛
۶. ضرورت تدقیق در تعریف ساختارها و کلیه پروژه‌های مدیریت شهری و اصلاح مدیریت هزینه‌کردها (اصلی‌ترین مسئله)، مقاومت مدیریت شهری در برابر بازنگری و اصلاح ساختارها، نگرش‌ها و رویه‌های مدیریت شهری (موانع تحقق)؛
۷. ضرورت حداکثر بهره‌برداری از زمین‌های شهری و بافت‌های فرسوده با بهره‌گیری از شاخص‌ها و معیارهای نوین در قالب طرح‌های جامع و ساختاری (اصلی‌ترین مسئله)، نبود برنامه‌های جامع براساس الگوها و معیارهای شهرسازی نوین، اعمال خودمالکی در نوسازی بافت‌های فرسوده و ارائه تسهیلات براساس آن (موانع تحقق)؛
۸. ضرورت انجام پروژه‌ها در بازه زمانی تعریف شده (اصلی‌ترین مسئله)، ضعف در تأمین اعتبارات مربوطه در زمان مقرر، عدم تطابق زمانی برخی از شرح خدمات با اهداف تنظیم شده، ضعف عملکردی مشاوران و پیمانکاران، وجود فساد مالی و اداری (موانع تحقق)؛
۹. ضرورت تسهیل و برقراری امنیت در جذب سرمایه‌های خارجی (اعم از ایرانی و خارجی) (اصلی‌ترین مسئله)، نبود امنیت لازم در جذب سرمایه و سرمایه‌گذاری، وجود بوروکراسی شدید اداری، فساد اداری و مالی، قوانین مختلف و ... در حوزه‌های تخصصی و ... (موانع تحقق)؛
۱۰. ضرورت حذف هزینه‌های غیرضرور در ساخت‌وساز و تعمیرات تأسیسات، نماها، تزئینات و دکوراسیون داخلی ابنیه‌های دولتی (به‌طور عام) (اصلی‌ترین مسئله)، نبود شاخص‌ها و برنامه‌های تعریف

شده در این زمینه، فساد مالی و اداری (موانع تحقق)؛

۱۱. ضرورت رعایت مقررات ملی ساختمان از جمله مبحث (۱۹) در کلیه ساخت‌وسازهای دولتی و غیردولتی (اصلی‌ترین مسئله)، سطح نازل دانش در عوامل اجرایی، ضعف نظارتی دستگاه‌های ناظر از جمله شهرداری، نبود مهندس مقیم در ساخت‌وساز، وجود فساد مالی و اداری، نبود ضمانت‌های پاسخگویی برای کلیه دست‌اندرکاران (موانع تحقق)؛

۱۲. ضرورت اصلاح نظام قیمتگذاری در عرضه نهاده‌های تولید مسکن (اصلی‌ترین مسئله)، نبود قوانین، معیارها و شاخص‌های بین‌المللی قیمتگذاری در هر کدام از موضوعات مربوطه، ضعف عملکردی دستگاه‌های مرتبط، نبود و ضعف برنامه‌های جامع، مشکلات برون‌بخشی و درون‌بخشی، (موانع تحقق)؛

۱۳. ضرورت اصلاح و تبیین نظام قیمتگذاری در نرخ زمین و مسکن براساس شاخص‌ها و معیارهای موفق جهانی با توجه به برآیندهای حاصله از مطالعات صورت گرفته (اصلی‌ترین مسئله)، نبود قوانین، معیارها و شاخص‌های بین‌المللی قیمتگذاری در این بخش، ضعف عملکردی دستگاه‌های مرتبط، نبود یا ضعف برنامه‌های جامع، تأثیر نسبی مشکلات برون‌بخشی و درون‌بخشی (موانع تحقق)؛

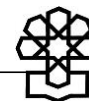
**توضیح: در این خصوص می‌توان مواردی را از باب پیشنهاد به شرح زیر ارائه داد:**

**الف)** فرهنگ‌سازی از بابت ملی‌نگری به موضوعات روز جامعه و فعالیت‌ها و ارتقای کامل جایگاه نظارتی مجلس شورای اسلامی و دیگر جایگاه‌های نظارتی از جمله شورای اسلامی شهر و روستا، وزارت راه و شهرسازی، شهرداری‌ها و سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان در جهت اعمال کامل ضوابط و مقررات، فارغ از هرگونه ملاحظات محتمل و اصلاح موانع قانونی؛

**ب)** برقراری نظام پاسخگویی و تبیین ضمانت اجرایی در رعایت کامل معیارها، شاخص‌ها، استانداردها، ضوابط و مقررات و مدیریت آنها.

### ارزیابی وضع موجود در بخش مسکن

بررسی سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰ نشان می‌دهد که کل واحدهای مسکونی کشور به ترتیب برابر با ۱۵،۸۵۹،۹۲۶ و ۱۹،۹۵۴،۷۰۸ واحد مسکونی معمولی می‌باشد در حالی که کل خانوارهای معمولی کشور به ترتیب برابر با ۱۷،۳۵۲،۶۸۶ و ۲۱،۱۸۵،۶۴۷ نفر برآورد شده است. اگر به اطلاعات آماری فوق در همین سطح اعتماد شود، بایستی اظهار داشت که ضریب خانوار در واحد مسکونی به ترتیب ۱/۰۹ و ۱/۰۶ می‌باشد که نشان‌دهنده بهبود نسبی و در عین حال استمرار کمبود واحدهای مسکونی در سطح کشور است. این کمبود واحدهای مسکونی برای کلیه استان‌های کشور نیز وجود دارد. بیشترین کمبود واحدهای مسکونی و در واقع بالاترین ضریب خانوار در واحدهای مسکونی در سال ۱۳۸۵ متعلق به استان‌های سیستان و بلوچستان، کرمان، لرستان و خراسان شمالی و در سال



۱۳۹۰ متعلق به استان‌های سیستان و بلوچستان، کهگیلویه و بویراحمد، بوشهر و ایلام می‌باشد. کمترین این ضریب در سال‌های مذکور به ترتیب مربوط به استان‌های یزد، قم و مرکزی است. از سوی دیگر برآورد افرادی که در هر سال تشکیل خانواده می‌دهند نیاز به اطلاعات مختلف مربوط به خانواده، سن ازدواج و... دارد، اما موضوعی که کاملاً مشخص است این است که در حال حاضر عده زیادی از جمعیت کشور در دوره و مقطع زمانی سن ازدواج بوده و یا از آن عبور کرده‌اند و باید برای تأمین تقاضای آنان در مراکز تقاضا و یا مناطق مشابه جدید، تمهیدات دقیقی به عمل آید. با توجه به مطالب بیان شده می‌توان گفت که عواملی مانند کمبود واحدهای مسکونی که در حال حاضر برای خانواده‌ها وجود دارد، تراکم جمعیت در سنین ازدواج، هسته‌ای شدن خانواده‌ها و تمایل به زندگی مستقل و تراکم جمعیت در سنین قبل ازدواج (۱۰ تا ۱۹ سال) نشان می‌دهند که نیاز به واحدهای مسکونی جدید در آینده با شدت بیشتری ادامه خواهد داشت.

از آنجایی که دغدغه مسکن و تأمین آن برای اقشار متوسط درآمدی به پایین مطرح است و می‌تواند مورد هدفگذاری برای عمده تصمیمات و رویکردهای این بخش باشد، ضرورت دارد تا فاصله بین نیاز و مؤثر شدن تقاضای مسکن کاهش و مرتفع گردد تا از این طریق افراد متوسط درآمدی به پایین بتوانند از تملک یک واحد مسکونی متناسب برخوردار شوند.

### نگاهی گذرا به طرح مسکن مهر

۱. طرح مسکن مهر براساس بند «د» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ از ابتدای سال مذکور مورد توجه عملکردی دولت قرار گرفت، ارتقای شاخص‌های تأمین مسکن مناسب برای آحاد مردم به خصوص اقشار کم‌درآمد، تقویت نقش حاکمیتی دولت در امر تأمین مسکن، توانمندسازی گروه‌های کم‌درآمد با تکیه بر تعاونی‌های مسکن و خیرین مسکن‌ساز و حصول مدیریت یکپارچه از جمله موارد و اهداف رویکردی این سیاست قلمداد شده‌اند.

۲. مدیریت و ساخت مسکن مهر در سه حوزه شرکت عمران شهرهای جدید (ایجاد و یا احداث شهرهای جدید)، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (مناطق روستایی و کمتر از ۲۵ هزار نفر جمعیت) و معاونت ساختمان و مسکن وزارت و یا سازمان‌های ملی زمین و مسکن (برای کانون‌های جمعیتی بالاتر از ۲۵ هزار نفر جمعیت) در نظر گرفته شده‌اند. از این‌رو، بررسی و ارزیابی عملکرد این سیاست می‌بایستی در این سه حوزه مورد توجه قرار گیرد که بخش عمده آن معطوف به احداث شهرهای جدید بوده است.

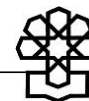
۳. منابع مالی مورد نیاز در این بخش، در قالب تسهیلات مختلفی تخصیص می‌یابد که می‌توان به تسهیلات ساخت و مسکن اجاره‌ای، تسهیلات ساخت مسکن ۹۹ ساله، تسهیلات ساخت مسکن روستایی، تسهیلات ساخت بافت‌های فرسوده شهری، تسهیلات ساخت مسکن ایثارگران، تسهیلات ساخت‌وساز

صنعتی با فناوری نوین و تسهیلات ساخت مسکن با سرمایه‌های داخلی و خارجی اشاره کرد که این نوع تسهیلات پس از ابلاغ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ طی توافقنامه‌ای مابین مقامات عالی بانک مسکن و وزارت مسکن و شهرسازی وقت منعقد و در دستور کار قرار گرفت. در این توافقنامه شرایطی از جمله حداقل و حداکثر تسهیلات پرداختی، مراحل پرداخت، نرخ بهره، نوع وثیقه و ضمانت اجرایی آن مورد توجه قرار گرفت. گفتنی است که مدت اعتبار این توافقنامه یکسال و قابل تمدید اعلام شد اما با توجه به تمرکز فعالیت‌ها و تسهیلات برای آماده‌سازی و احداث مسکن بر روی زمین‌های ۹۹ ساله، عملاً ارائه سایر تسهیلات فوق‌الذکر کمرنگ شده و از اواخر اردیبهشت سال ۱۳۸۸ صرفاً بانک مسکن به‌عنوان بانک عامل پرداخت تسهیلات طرح مسکن مهر تعیین شده است.

۴. با عنایت به اینکه غالب منابع اعتباری مصوب طرح مسکن مهر معطوف به احداث شهرهای جدید می‌باشد به تبع آن بیشترین قراردادهای منعقد شده این طرح در این‌گونه مناطق تمرکز و هدایت یافته‌اند، از این‌رو و براساس مطالعات صورت گرفته و مستند بر گزارش‌های تهیه شده به مواردی در این خصوص اشاره می‌شود:

- عدم توجه به ضرورت‌های آمایش سرزمین و جانمایی آمایش جمعیت در مکانیابی اراضی برخی از شهرهای جدید.

- ضعف و خلأ طراحی‌ها و ساخت غالب شهرهای جدید از سرانه‌های بهداشتی، فرهنگی، علمی، اقتصادی، اداری، آموزشی، بیمارستانی، تولیدی و بازرگانی، که نبود این‌گونه مؤلفه‌ها به معنی نبود فاکتورهای جذب مهاجر برای این‌گونه مناطق محسوب می‌گردد. به‌عبارت دیگر پاسخگویی به تقاضای مسکن در کانون‌های جمعیتی علی‌الخصوص کلانشهرها و تهران را نمی‌توان از طریق احداث این‌گونه شهرهای جدید تأمین کرد، زیرا با توجه به نبود شرایط، زیرساخت‌های لازم و فاکتورهای جذب مهاجر در این مناطق (برای مهاجرت معکوس) عملاً غالب این‌گونه واحدها به‌منظور تبدیل به احسن شدن و یا واگذاری به مهاجرین جدید به شهرها در نظر گرفته شده‌اند و به‌عبارتی دیگر، تقاضاهای موجود علی‌الخصوص در کلانشهرها و تهران به همان صورت قبلی و بدون پاسخ و به‌صورت فزاینده در همان مکان تقاضا انباشته خواهد شد. در چنین شرایطی و با توجه به ضعف افق نگرش طرح‌های جامع و تفصیلی شهری برای یک دوره بلندمدت، امکان توسعه شهرها، محدود و یا غیرممکن نموده و ارزش مالکیت ملک به‌صورت فزاینده گسترش می‌یابد و قدرت مانور ارزشگذاری مالکین در قبال مستأصل ماندن رویکردهای حاکمیت ملی و محلی در قبال نوع برخورد با مشکل و معلول‌گرایی آن، افزایش می‌یابد، ازسوی دیگر این‌گونه مکانیابی برای ایجاد شهرهای جدید، موجبات شکل‌گیری، افزایش و تسری تعهدات حاکمیت ملی و محلی در آن مناطق می‌شود و دولت‌های آتی را با انبوه عظیمی از مشکلات بدون پاسخ و معضلات وابسته به آن مواجه خواهد ساخت. شایان ذکر



است که در این مرحله ضروری است تا علل مهاجرت به شهرها، مراکز استان‌ها و کلانشهرهای کشور و علی‌الخصوص کلانشهر تهران، یکبار دیگر مورد سنجش و تحلیل قرار گیرد، تا بلکه از قبال دستاوردهای آن، زمینه‌ها و فاکتورهای جذب مهاجر و افزایش جمعیت در مبادی مهاجرت و همچنین در طراحی و احداث شهرهای جدیدی (که با هدف سرریز شدن جمعیت شهری و جذب جمعیت جدید ساخته شده‌اند) در نظر گرفته شوند.

- فارغ از بررسی نحوه انتخاب و یا انعقاد قرارداد با پیمانکاران و یا حتی فارغ از بررسی جایگزینی و اجرای عملیات توسط پیمانکاران دست دوم و یا حتی دست سوم، رعایت معیارها، استانداردها و کیفیت طراحی، ساخت‌وساز و مصالح به کار رفته در اغلب این‌گونه شهرهای جدید، با ابهامات عمده‌ای مواجه بوده و حتی برخی از این‌گونه مجتمع‌ها، در حین عملیات ساخت‌وساز آوار شده‌اند. به عبارت دیگر صرف تلاش‌های بی‌شائبه، منابع هنگفت و فرصت‌های ذیربط، بدون رعایت کامل معیارها و استانداردهای مصوب، نمی‌تواند موجبات اعتماد طولانی‌مدت متقاضیان را به همراه داشته باشد و منفعت‌طلبی اکثر پیمانکاران علی‌الخصوص دست دوم و سوم در اجرای عملیات وابسته، موجب افت کیفیت و عدم رعایت استانداردهای مصوب و همچنین کوتاه شدن عمر کیفی ساختمان را فراهم آورده است. به عبارت دیگر ظرفیت و صلاحیت کاری مشاوران و پیمانکاران در هنگام ارجاع کار به آنها نیازمند توجه بیشتر و اعمال ضمانت‌های مربوطه و همچنین نظارت‌های دقیق و مستمر را می‌طلبد.

- وجود ضعف عمده در اعمال نظارت عالی سازمان‌های متولی بر روند ارجاع و اجرای عملیات آماده‌سازی و همچنین ساخت‌وسازها موجب بروز مشکلات عدیده و حقوقی و حتی افتتاح برخی از پرونده‌های قضایی ذیربط شده است.

- همکاری نامناسب و عدم انسجام رویکردی دستگاه‌های خدمات‌رسان در ارائه خدمات روبنایی و زیربنایی، که این مسئله موجب افزایش زمان اتمام واحدها و یا اسکان جمعیتی خواهد شد که متقاضی اسکان در آن مناطق هستند، تأخیر در اعطای تسهیلات بانکی نیز عدم پیشرفت قابل انتظار در این واحدها را به همراه داشته است.

- وجود مسائل و مشکلات پیش روی طرح مسکن مهر از جمله عدم اطلاع شفاف از قیمت تمام شده عملیات آماده‌سازی و ساخت واحدهای مسکونی در قبال توان مالی و یا سرمایه‌ای خانوارهای کم‌درآمد موجب شده است تا بسیاری از این‌گونه خانوارها علی‌الخصوص در دهک‌های ۱ تا ۳ درآمدی انصراف خود را عملی نمایند.

- نظارت عالی در برخی از استان‌ها توسط مهندسین شاغل در برخی سازمان‌های مسکن و شهرسازی‌ای صورت گرفته که توأمأ و بعضاً این افراد مهندس ناظر پروژه‌های مسکن مهر نیز

### بوده‌اند و از این طریق زمینه اغماض‌های احتمالی ایجاد شده است.

- براساس بررسی سازمان بازرسی کل کشور، تفاهم‌نامه‌ها و قراردادهای واگذاری منصرف از حدود اربعه و بدون مشخصات دقیق اراضی، تهیه و تنظیم شده است و حتی برخی از اراضی که به‌منظور مسکن مهر تغییر کاربری یافته‌اند با توجه به تغییر مکان پروژه، به کاربری قبلی تغییر نیافته‌اند.

- یکی از نکات مهم در کنار لزوم لحاظ سرانه‌های شهری و ضرورت‌های آمایشی در این‌گونه شهرهای جدید، تحقق برنامه‌ها و عملیات اتمام در زمان‌های مقرر و همچنین نیازسنجی واقعی متناسب با تعداد متقاضیان واجد شرایط است که نیازمند بازنگری و رفع خلأهای موجود می‌باشد.

- درخصوص مسکن مهر ویژه که در کلانشهر تهران اجرایی شد، گفتنی است که گرچه تلاش مدیریت عالی این مجموعه عرضه مسکن در محل تقاضا بوده، اما منفعت‌طلبی اغلب پیمانکاران و ضعف نظارت مستقیم بر این‌گونه واحدها موجبات افت کیفی واحدها را فراهم کرده است.

- نبود امکانات فوق‌الذکر و زیرساخت‌های ارتباطی و تسهیل در سفرهای مورد نیاز، این‌گونه مناطق را عملاً با رکود استقبال و بسان منطقه‌ای سکونتگاهی و نه برخوردار از فاکتورهای زندگی شهری و اجتماعی قلمداد می‌نماید.

افزایش جمعیت، مهاجرت روزافزون به شهرها و افزایش تقاضای مسکن (نسبت به عرضه آن) در دو دهه گذشته، از یک‌سو و نبود برنامه‌های متناسب و اقدامات لازم از سوی دیگر، موجب شده است تا اکثر شهرهای بزرگ با مشکل کمبود مسکن مواجه شوند. نیاز به ۱/۷ میلیون واحد مسکونی در سال و ساخت حداکثر ۴۰۰ هزار واحد مسکونی گویای این واقعیت است که خانه‌دار شدن تمام خانوارهای ایرانی در ۱۰ سال آینده به‌خصوص با افزایش تقاضای آن و در شرایط کنونی بعید به‌نظر می‌رسد.

در این خصوص گفتنی است که براساس اعلام بانک مرکزی تعداد پروانه‌های صادره در شهر تهران در سه ماهه اول سال ۱۳۹۳ با رقم ۳۵۲۷ فقره نسبت به مدت مشابه سال قبل از ۵۰/۲- درصد کاهش برخوردار بوده است، این رقم درخصوص شهرهای بزرگ با رقم ۷۷۳۳ فقره از ۴۲/۰- درصد کاهش، سایر شهرها با رقم ۲۱۵۹۱ فقره از ۱۹/۸- درصد کاهش و درخصوص کل مناطق شهری با رقم ۳۲۸۵۱ فقره از ۳۰/۶- درصد کاهش صدور پروانه ساختمان برخوردار بوده است. این بدان معناست که با توجه به استمرار کاهشی بودن روند سال ۱۳۹۳ نسبت به سال ۱۳۹۲ و سال ۱۳۹۲ نسبت به سال ۱۳۹۱، می‌توان چنین استنباط کرد که وجود رکود تورمی در بخش بازار مسکن همچنان پابرجا خواهد بود.

این ارقام درخصوص برآورد سطح زیربنای طبقات ساختمان‌ها براساس پروانه‌های صادر شده (میلیون مترمربع) برای شهر تهران ۴/۸ (با ۴۸/۷- درصد کاهش)، شهرهای بزرگ ۵/۹ (با ۴۸/۱- درصد کاهش)، سایر شهرها ۸/۸ (با ۴۸/۱- درصد کاهش) و کل مناطق شهری ۱۹/۵ (با ۳۹/۶- درصد کاهش) بوده است.



ازسوی دیگر افزایش نرخ تورم، کاهش ارزش پول ملی، کاهش قدرت خرید خانوار، عدم اتخاذ سیاست‌های با ثبات و اطمینان بخش در بخش مسکن (حداقل برای یک دوره میان‌مدت) همگی موجب شده است تا قدرت مانور مالکین و مشاورین املاک روندی فزاینده داشته باشد. نبود ضوابط قیمتگذاری املاک در کشور به‌مثابه سایر کشورهای موفق در این زمینه، از دیگر معضلاتی است که به آن دامن زده است.

یکی دیگر از مسائلی که موجب تشدید رکود در بازار مسکن کشور شده است، غیرمؤثر شدن بخش اعظم بازار تقاضا در کشور می‌باشد. در این خصوص بایستی گفت که بخشی از متقاضیان مسکن با تجمع در بخش مسکن مهر و صرف تمامی دارایی خود در این زمینه، به انتظار تملک واحدهایی هستند که از بسیاری از الزامات و فاکتورهای خدمات شهری و رفاهی بی‌بهره مانده‌اند و این موضوع در ارتباط با میزان نقش‌آفرینی دستگاه‌های مربوط در این‌گونه مناطق به‌وجود آمده است.

بخش دیگری از تقاضای مسکن به‌دلیل افزایش قیمت‌ها و نبود تسهیلات لازم برای تملک واحد مسکونی و ازسوی دیگر عدم توان بازپرداخت تسهیلات توسط بخشی از بازار تقاضا، موجب انباشتگی تقاضا و غیرمؤثر بودن بخش اعظم آن شده است. ادامه این وضعیت تا پایان سال ۱۳۹۴ و استمرار آن در سال ۱۳۹۵ اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

از آنجایی که دغدغه تأمین مسکن، غالباً، محدود به اقشار متوسط درآمدی به پایین جامعه می‌شود، و با توجه به اینکه نرخ تورم، سطح عمومی قیمت‌ها، سهم هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار و آثار سیاست‌های پولی، مالی و اقتصادی به نحوی بوده است که امکان خانه‌دار شدن آن اقشار را در یک دوره زمانی بلندمدت بعید می‌نماید، از این منظر نمی‌توان در این برهه از دوره زمانی، بخش مسکن را به‌عنوان بخش پیشران و مؤثر برای خروج از رکود اقتصادی و تولید قلمداد کرد. زیرا از یک طرف کاهش و عدم توان و قدرت خرید مردم و غیرمؤثر بودن تقاضا بر بازار این بخش حاکم است و از طرفی دیگر، میزان واحدهای عرضه شده بلامتقاضی با توجه به نرخ تمام شده و قیمت عرضه، بیانگر شکاف معناداری مابین عرضه و تقاضای بازار مسکن است و این میزان مازاد ساخت و خانه‌های خالی می‌تواند میزان رغبت سرمایه‌گذاران و فعالان این بخش برای کمیّت سرمایه‌گذاری و نقش‌آفرینی را توجیه نماید، نتیجه این وضعیت، عدم وجود فضا برای افزایش قیمت و کاهش احتمالی قیمت در بازار مسکن خواهد بود. در چنین شرایطی و با توجه به سیاست مالیاتی (مالی) دولت مبنی بر اخذ مالیات مضاعف از خانه‌های خالی از سکنه (بدون توجه به تقسیم‌بندی این واحدها در ابعاد حقوقی، مالکیتی، و نوع مصرف سیاحتی، تولیدی، زیارتی و ...) و نبود تقاضای مؤثر برای آن دسته از واحدهای قابل واگذاری و فروش، چنین نتیجه گرفته می‌شود که ادامه این شرایط می‌تواند با تأثیر در میزان جذب این بازار، در یک دوره میان‌مدت و بلندمدت، موجبات کاهش سرمایه‌گذاری و ساخت‌وساز در بخش مسکن را به‌وجود آورد.

### بررسی ملاحظات آینده‌شناختی در ارتباط با بخش مورد نظر

شایان ذکر است که دولت مطالعه‌ای را در غالب طرح جامع مسکن برای اجماع نظر با کمیسیون‌های مربوطه و نهایتاً سیر مراحل قانونی، به مجلس شورای اسلامی ارائه کرده است. گرچه این طرح به ابعاد مختلف در بخش مسکن از جمله تحولات جمعیتی، وضعیت تولید، تحولات نحوه مالکیت، تقاضای مؤثر، نوسانات قیمتی مسکن، ناکارایی بازار مسکن، تأمین مالی مسکن و ... پرداخته است، اما با توجه به اینکه از یک‌سو، ضرورت داشت تا منابع مالی و اعتباری رویکردهای این طرح در بودجه سال ۱۳۹۴ دیده شود و از سوی دیگر این طرح بایستی بتواند پاسخگو و انطباقی مابین شرایط و نیازهای کمی و کیفی بازار مسکن را برقرار نماید، به نظر می‌رسد که طرح مذکور تا زمانی که نتواند تناسبی از بابت جامعیت، پوشش و انطباق کامل شرایط حاکم بر بازار مسکن را برقرار نماید، نمی‌تواند پاسخگوی کامل نیازهای بازار مسکن در سنوات آتی باشد و نیازمند اصلاح و عزم جدی‌تری در این زمینه است تا بتواند تعادلی را مابین بخش عرضه و تقاضا و همچنین مؤثر شدن تقاضاهای غیرمؤثر فراهم نماید.

#### چالش‌ها

#### بخش مسکن و شهرسازی و مدیریت شهری

#### الف) ابعاد کلان بخش مسکن و شهرسازی

از دیدگاه کلان، بازار مسکن کشور از یکسری عوامل و شرایط برون‌بخشی و درون‌بخشی متأثر است و تأثیرات منفی هریک از آن عوامل در بخش مسکن و شهرسازی می‌تواند موجب بروز چالش در سطوح مختلف این بازار شود. از این‌رو، شناخت کامل آن عوامل و تأثیر آن در شرایط مختلف بر بخش مسکن و شهرسازی، ضرورتی است که می‌بایستی در راستای اتخاذ تمهیدات و بسته‌های سیاست‌گذاری و یا تدوین برنامه‌های توسعه از جمله برنامه ششم توسعه ضمن همپوشانی، از انسجام کامل رویکردی برخوردار باشند. این عوامل عبارتند از :

#### ۱. عوامل و چالش‌های برون‌بخشی

- ۱-۱. سیاست‌های پولی و مالی،
- ۱-۲. سطح عمومی قیمت‌ها و نرخ تورم،
- ۱-۳. درآمد سرانه (خانوار)،
- ۱-۴. نرخ رشد اقتصادی،
- ۱-۵. استانداردها،
- ۱-۶. امنیت سرمایه‌گذاری،



۷-۱. نظام آماری کشور شفاف و بهروز،

۸-۱. سلامت اداری،

۹-۱. بهبود و ارتقای رتبه شروع کسب‌وکار و رتبه کسب‌وکار در کشور،

۱۰-۱. قیمت نهاده‌های تولید،

۱۱-۱. نظام تأمین‌کننده منابع مالی و اعتباری،

و ....

## ۲. عوامل و چالش‌های درون‌بخشی

۱-۲. زمین، املاک و قیمت آن،

۲-۲. نرخ عوارض ساخت‌وساز،

۳-۲. نرخ تراکم،

۴-۲. طرح برنامه‌ها و سیاست‌های شهرسازی،

۵-۲. اعتبارات این بخش در بودجه سنواتی،

۶-۲. بسترهای حقوقی،

۷-۲. تکنولوژی ساخت،

۸-۲. بهره‌وری عوامل تولید،

۹-۲. نظام و ضابطه‌مند شدن قیمتگذاری بر املاک (تملك و استیجار)،

و ....

## ب) مشکلات وزارت راه و شهرسازی و مدیریت شهری

به نظر می‌رسد که مسائل اساسی و راهبردهای عمده وزارت راه و شهرسازی و مدیریت شهری در بخش مسکن و شهرسازی در کشور عبارتند از:

- رفع کمبود مسکن،

- پایین آوردن هزینه مسکن در سبد خانوار،

- ساماندهی معضلات شهرنشینی،

- رسیدگی به روستاها،

- تدوین الگوی معماری ایرانی - اسلامی،

- ساماندهی به نظام مهندسی،

- تدوین الگوی معماری مسکن و شهرسازی،

- نوسازی بافت‌های فرسوده براساس الگوی شهرسازی نوین،

- ضرورت تطابق مصوبات شوراها و رویکردهای مدیریت شهری با قوانین بالادستی،
- تقید به ضوابط و مقررات توسط مجریان.

### ج) اولویت راهبردها در بخش مسکن و شهرسازی عبارتند از:

#### ۱. اولویت وضعیت مسکن و شهرسازی در ابعاد فنی، اقتصادی و اجتماعی در:

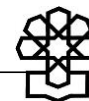
- اولویت طراحی و برنامه‌ریزی شهری،
- اولویت مقاوم‌سازی،
- اولویت مسائل مرتبط با مشاورین املاک و تبیین ضوابط و معیارهای قیمتگذاری،
- ساماندهی بازار مسکن،
- رونق بازار مسکن،
- کیفیت ساخت‌وساز،
- نظارت و مهندسی ساخت،
- نوسازی بافت‌های فرسوده براساس الگوی شهرسازی نوین،
- ضابطه‌مند بودن قیمتگذاری املاک.
- مسکن مهر (شهرهای جدید و بافت‌های روستایی و شهری)،
- بازنگری در کیفیت و کمیت طرح‌های هادی روستایی.

#### ۲. اولویت تبیین ابزارهای نظارت‌پذیری

متغیرهای فراوانی به‌عنوان عامل تأثیرگذار در مسائل گوناگون مسکن و نیز تنظیم اصول برنامه‌ریزی بخش مسکن مطرح است که در مبحث برنامه‌ریزی به شاخص‌های مسکن مصطلح هستند و تولید مطلوب و بهبود شرایط مسکن وابسته به میزان رعایت این شاخص‌ها خواهد بود. بدون داشتن یک برنامه جامع که دربرگیرنده توجه به تمامی شاخص‌های مؤثر بر بخش مسکن باشد، سیاستگذاری‌ها نمی‌توانند جامع باشند. لذا از متداول‌ترین و شاید منطقی‌ترین روش‌های ارزیابی بخش مسکن یک جامعه، داشتن تصویری روشن از این شاخص‌هاست.

به‌طوری‌که می‌توان گفت شاخص‌های مسکن ابزاری است برای تحقیقات مسکن و سیاست‌های آن و به‌عبارتی ابزاری است برای محققان و سیاستگذاران در جهت تحقیق و برنامه‌ریزی برای بخش مسکن. شاخص‌های مسکن را می‌توان در دو دسته اقتصادی و فیزیکی بررسی کرد:

گفتنی است که شاخص‌های اقتصادی و فیزیکی مسکن تأثیر متقابل بر یکدیگر داشته و هر یک به‌گونه‌ای بر دیگری تأثیر می‌گذارند. برای مثال شاخص هزینه مسکن به کل هزینه خانوار هرچه پایین‌تر باشد می‌تواند در جهت ارتقای کیفی شاخص‌های فیزیکی مسکن استفاده شود. در مقابل تصمیم‌گیری در مورد شاخص‌های فیزیکی اثر مشخص مالی و اقتصادی خواهد داشت. در کشوری چون ایران که از



رشد بالای جمعیت در سال‌های اخیر برخوردار بوده است این تأثیرات به مراتب جلوه‌های بیشتری یافته و تأثیرات مثبت و منفی آن نمود عینی پیدا می‌کند.

شاخص‌های مسکن در شرایط مختلف تاریخی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی به مرور زمان تغییر می‌یابند. در زمانی از تاریخ که مشکلی به نام نرخ رشد بالای جمعیت و به تبع آن رشد سریع و گسترش شهرنشینی مطرح نبود، عواملی که بر شکل‌گیری واحدهای مسکونی تأثیرگذار بود عبارت بودند از: فرهنگ و اقتصاد خانواده، اما به مرور زمان و با پدیدار شدن بحران توسعه شهری و مسائل ناشی از آن، معیارها نیز تغییر می‌کند برای مثال الگوی واحدهای یک طبقه جای خود را به مجموعه‌های مسکونی پرتراکم داده و سرانه زیربنا و زمین مسیر نزولی به خود می‌گیرد.

تعیین شاخص‌ها به عنوان اهداف کیفی و کمی نیازهای فعلی و آتی این بخش، ضرورتی است که در موارد ذیل می‌تواند مورد توجه قرارگیرد:

- نقش شاخص‌ها در برنامه‌ریزی،

- تعیین وضع موجود،

- تعیین وضع مطلوب،

- رصد وضعیت اجرای برنامه،

- آسیب‌شناسی برنامه،

- رفع مشکلات در حین اجرای برنامه.

گفتنی است که برای تعیین وضع مطلوب و اهداف موردنظر در این بخش، نیازهای ذیل ضروری به نظر می‌رسد:

- شناسایی عوامل مؤثر بر شاخص،

- شناسایی مشکلات و کمبودها،

- برآورد امکانات قابل حصول،

- تخصیص منابع با توجه به امکانات محدود،

- برآورد رشد مطلوب شاخص.

از این دیدگاه تبیین کلیه شاخص‌های بخش مسکن و شهرسازی و کمی‌سازی آن، راهی است برای تعیین چارچوب و جهت‌گیری‌های عملکردی، سنجش میزان موفقیت، اعمال اصلاحات و مدیریت بهینه بخش، هزینه‌کرد بهینه و هدفمند منابع و ...؛ که ذیلاً اهم این شاخص‌ها ارائه می‌شود:

**جدول اهم شاخص‌های ارزیابی بخش مسکن و شهرسازی**

<b>۱. شاخص‌های مبحث مسکن</b>
۱-۱. شاخص نرخ افزایش سالیانه قیمت مسکن
۱-۲. شاخص نسبت بهای مسکن به درآمد خانوار
۱-۳. شاخص نسبت اسکان غیررسمی
۱-۴. شاخص‌های تولید مسکن
۱-۴-۱. شاخص تولید مسکن
۱-۴-۲. نرخ رشد تولید مسکن
۱-۴-۳. شاخص توزیع تولید مسکن به نسبت جمعیت شهرها
۱-۴-۴. شاخص سهم تولید مسکن توسط شرکت‌های تعاونی تولید مسکن به کل تولید انبوه مسکن
۱-۴-۵. شاخص سهم تولید انبوه مسکن از کل ساخت‌وسازها
۱-۵. شاخص هزینه ساخت
۱-۶. شاخص دوره ساخت
۱-۷. سنجه‌های رفاهی - کیفی مسکن
۱-۷-۱. شاخص تراکم خانوار در مسکن
۱-۷-۲. شاخص میانگین تعداد واحد مسکونی در ساختمان
۱-۷-۳. شاخص متوسط سرانه زیربنای واحد مسکونی
۱-۷-۴. شاخص عمر متوسط مسکن
۱-۷-۵. شاخص نحوه تصرف مسکن (ملکی، استیجاری، سایر)
۱-۷-۶. شاخص تعداد اتاق در واحد مسکونی
۱-۸. سنجه‌های زمین شهری
۱-۸-۱. شاخص رابطه فزاینده‌گی قیمت مسکن با هزینه آماده‌سازی زمین
۱-۸-۲. شاخص ضریب تغییر کاربری
۱-۸-۳. شاخص هزینه سرانه خدمات شهری
۱-۸-۴. شاخص تراکم شهری (نفر در هکتار)
۱-۸-۵. شاخص نرخ رشد بهای زمین
۱-۸-۶. شاخص متوسط زمین متناظر هر واحد مسکونی شهری (مترمربع)
۱-۸-۷. ضریب فزاینده‌گی قیمت آماده‌سازی زمین
۱-۹. سنجه‌های مالی و سرمایه‌گذاری
۱-۹-۱. شاخص وام‌های مسکن (بین‌المللی)
۱-۹-۲. شاخص نسبت وام‌های مسکن به کل سرمایه‌گذاری در مسکن (بین‌المللی)
۱-۹-۳. شاخص تفاوت نرخ بهره وام مسکن با نرخ بهره وام‌های تجاری
۱-۹-۴. شاخص تفاوت نرخ بهره وام مسکن با نرخ بهره سپرده‌ها
۱-۹-۵. شاخص نرخ اقساط معوقه وام‌های مسکن
۱-۹-۶. شاخص سرمایه‌گذاری در مسکن
<b>۲. شاخص‌های مبحث شهرسازی و معماری</b>
۲-۱. نسبت تعداد طرح‌های تهیه شده کالبدی منطقه‌ای به تعداد کل مناطق ده‌گانه، تعداد استان‌های تحت پوشش به تعداد استان‌های کل کشور، مساحت تحت پوشش به مساحت کل کشور و جمعیت تحت پوشش طرح‌ها به جمعیت کل کشور (درصد)



- ۲-۲. نسبت تعداد طرح‌های تهیه شده توسعه و عمران (جامع) ناحیه‌ای به کل نواحی (۸۵ ناحیه) به کل مساحت کشور، تعداد شهرها و به جمعیت شهرهای کشور (درصد)
- ۲-۳. نسبت تعداد و جمعیت طرح‌های تهیه شده مجموعه‌ها و حوزه‌های شهری به تعداد مساحت مجموعه‌ها و حوزه‌های تعیین شده (درصد)
- ۲-۴. شاخص درصد روستاهای تحت پوشش طرح‌های هادی (بنیاد مسکن) نسبت به کل روستاهایی که باید طرح داشته باشند (بالای ۲۰۰ خانوار) (درصد)
- ۲-۵. شاخص نسبت تعداد ضوابط و مقررات عمومی شهرسازی و معماری مصوب در شورای عالی شهرسازی و معماری به تعداد ضوابط و مقررات مصوب در سال قبل (درصد).
- ۲-۶. شاخص اصلاح مقررات ناظر بر ساخت و تولید مسکن در شهرهای بزرگ، متوسط و کوچک با تأکید بر الگوی مصرف و انبوه‌سازی
- ۲-۷. شاخص میزان پیشرفت طرح ساماندهی سیمای شهری نسبت به برنامه مصوب (درصد)
- ۲-۸. شاخص میزان صدور سند مالکیت املاک واقع در بافت مسکونی روستاها
- ۳. مبحث توسعه نظام مهندسی و کنترل ساختمان**
- ۳-۱. اقدامات انجام شده در جهت تقویت و توسعه سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان برای ارتقای کیفیت ساختمان‌سازی در کشور
- ۳-۲. شاخص نسبت مهندسان و کاردان‌های فنی ساختمان دارای پروانه اشتغال به کل مهندسان و کاردان‌ها در این بخش
- ۳-۳. شاخص نسبت تدوین و تجدیدنظر مباحث مقررات ملی ساختمان به کل مباحث ۲۰ گانه\*
- ۳-۴. اقدامات انجام شده در جهت ارتقای دانش فنی صاحبان حرفه‌ها
- ۳-۵. دانش فنی خارجی جذب شده برای ارتقای کیفیت و افزایش عملکرد در بخش مسکن و شهرسازی\*
- ۴. مبحث تحقیقات و آموزش**
- ۴-۱. شاخص میزان رشد طرح‌های مطالعاتی و تحقیقاتی انجام شده (درصد)
- ۴-۲. شاخص نسبت رشد افزایش کیفیت مصالح ساختمانی و کاهش هزینه احداث مسکن و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها
- ۴-۳. اقدامات انجام شده در جهت حمایت از انبوه‌سازی و ترویج ساختمان‌های صنعتی و بها دادن به فناوری‌های نوین برای تولید مسکن ارزان و مقاوم در برابر زلزله
- ۴-۴. تعیین استانداردهای مصالح و فرآورده‌های ساختمانی
- ۴-۵. اقدامات انجام شده در جهت ایجاد بانک اطلاعات ساختمان و مسکن
- ۵. مبحث توسعه موزون شهرها و سکونتگاه‌ها**
- ۵-۱. شاخص میزان افزایش نرخ رشد جمعیت در شهرهای جدید در مقایسه با طرح‌های توسعه شهری
- ۵-۲. شاخص میزان اعمال نظارت و کنترل برای مکانیابی و گسترش سکونتگاه‌ها\*
- ۶. مبحث بهسازی و نوسازی بافت‌های شهری**
- ۶-۱. شاخص نسبت مساحت تهیه طرح‌های بهسازی به کل بافت‌های قدیمی و فرسوده مورد مداخله
- ۶-۲. شاخص نسبت مساحت عرصه بهسازی و نوسازی شده به کل سطح بافت‌های قدیمی و فرسوده شهری
- ۷. مبحث اجرا و تکمیل طرح‌های ساختمان‌های عمومی و دولتی**
- ۷-۱. شاخص نسبت درصد پیشرفت واقعی ساختمان‌های دولتی و عمومی به درصد پیشرفت پیش‌بینی شده (با توجه به میزان اعتبارات پرداختی خزانه)
- ۷-۲. شاخص نسبت هزینه به اعتبار پرداختی خزانه
- ۷-۳. شاخص نسبت وزنی پروژه‌های خاتمه یافته و تحویل شده به پروژه‌های در دست اجرا
- ۷-۴. شاخص اقدامات انجام شده در جهت تدوین استانداردهای ساختمانی
- ۷-۵. شاخص تدوین ضوابط طراحی و اجرای انواع بناها با توجه به میزان اعتبار پرداختی خزانه.

## بررسی سیاست‌ها و برنامه‌های موفق جهانی در مسکن و شهرسازی

شایان ذکر است که به‌منظور بررسی نحوه برخورد و عملکرد سایر کشورها در خصوص بحران مسکن، مطالعه‌ای بر روی رویکردها و سیاست‌های هفده (۱۷) کشور (در غالب هفت (۷) کشور صنعتی،<sup>۱</sup> پنج (۵) کشور سوسیالیستی<sup>۲</sup> و چهار (۴) کشور در حال توسعه)<sup>۳</sup> به مرحله اجرا درآمد. نتایج به‌دست آمده از مطالعه تجارب کشورهای صنعتی، سوسیالیستی و در حال توسعه با ایران نشان می‌دهد که هر یک از این گروه کشورها در دوره‌های خاص که با بحران مسکن مواجه بوده‌اند به چه روش‌هایی با بحران موجود مقابله کرده‌اند.

در اکثر کشورهای صنعتی، دولت‌ها به دو روش زمینه لازم برای تأمین و دسترسی خانوار به مسکن را فراهم می‌کنند: اول روش‌هایی برای کاهش هزینه تمام شده مسکن (خواه فروشی یا اجاره) و دوم پرداخت مقرری و کمک مالی به خانوارها.

از روش‌های مورد استفاده در گروه اول می‌توان به ارائه سوبسید به سازندگان مسکن استیجاری، تخفیف‌های مالیات بر درآمد برای خریداران مسکن، سوبسید بهره وام، سوبسید مالیات یا سوبسید هزینه‌ها، تخفیف بر مالیات مستغلات و کمک مالیاتی بر بهره وام اشاره کرد.

روش دیگر، مداخله در میزان اجاره‌بها و تثبیت آن برحسب ضوابط قانونی بوده است. روش دیگر، تأمین مسکن اجتماعی توسط دولت‌ها بوده که سهم مهمی در رفع مسکن گروه‌های کم و میان درآمد داشت. این روش تأمین مسکن، پس از رفع نسبی مشکلات، سهم کمتری را در تأمین مسکن ایفا کرده است، لکن کمک‌های مالی دولت به شکل مقرری و کمک‌هزینه مسکن غالباً به ساکنان این واحدها داده می‌شود.

این تیپ مسکن‌سازی به دلیل هزینه‌های زیادی که برای دولت‌ها از نظر اداره و نگهداری به همراه داشته، باعث شده که دولت‌ها به سمت مشارکت فعال‌تر مستأجران در امور مربوط به اداره و نگهداری این واحدها گرایش پیدا کنند.

روش‌های متداول در کشورهای سوسیالیستی به واسطه بار سنگین مالی که بر دولت اعمال می‌کرد و عدم توانایی دولت‌ها در نگهداری این گونه واحدها، موجب افت شدید کیفیت مسکن در آنها شده بود و از طرف دیگر نوع پرداخت سوبسیدها نیز باعث تشدید اختلاف میان طبقات مختلف درآمدی شده بود. این وضع، بعدها با افزایش میزان اجاره‌بهایی دریافتی از ساکنان تا حدودی بهبود یافت.

در کشورهای در حال توسعه، ضعف بنیه اقتصادی و عدم وجود بخش خصوصی قدرتمند یا عدم تمایل آن به سرمایه‌گذاری منجر به مداخله دولت‌ها شده است، اما حتی در این شرایط هم دولت‌ها

۱. کشورهای آمریکا، آلمان، انگلستان، سوئد، فرانسه، دانمارک و ژاپن.

۲. کشورهای چین، کوبا، شوروی، رمانی و چک (در زمان حاکمیت نظام سوسیالیستی).

۳. کشورهای آفریقای جنوبی، مالزی، ترکیه و ایران.



به واسطه نداشتن توان مالی کافی، در مرحله تولید مسکن متوقف می‌شوند و امکان پرداخت سوبسید و کمک اجاره را نخواهند داشت و خانوارهای کم‌درآمد اکثراً از تأمین مسکن ناتوان‌اند، در ارتباط با قوانین وضع شده جهت کنترل اجاره‌بها نیز، مالکین به روش‌های مختلف از آن می‌گریزند.

در ایران، طی سالیان گذشته، همواره بخش خصوصی که برای سکونت شخصی مسکن ساخته، تأمین‌کننده اصلی بوده و نقش دولت در بسیاری موارد ناچیز بوده است، لذا مسئله پرداخت سوبسید و کمک‌اجاره مطرح نبوده است و برنامه‌ها و قوانین محدود برای کمک‌اجاره یا کنترل اجاره‌بها، به دلیل ضعف ابزارهای کنترل، اجرا نشده‌اند. در این راستا چکیده‌ای از نتایج به‌دست آمده به‌شرح ذیل ارائه می‌شود:

### مقایسه شرایط موجود در ایران با آنها از چند دیدگاه قابل طرح است:

۱. وضعیت جمعیت و مسکن در تاریخچه پیدایش مسئله؛
  ۲. قوانین اتخاذ شده جهت حل مسئله و تأمین مسکن مورد نیاز؛
  ۳. بخش‌های فعال در زمینه تولید و توزیع مسکن؛
  ۴. سیاست‌های تأمین اجزای تولید مسکن از جمله زمین، مصالح، نیروی کار، بودجه ساخت، تکنولوژی و نحوه تأمین تجهیزات و استانداردهای مسکن.
- در این قسمت از گزارش به ذکر خلاصه و کلیاتی از مقایسه میان ایران و برخی از کشورهای موفق در امر مسکن پرداخته خواهد شد تا مطالعه این تجارب (در کنار هم) راهگشایی باشد برای اتخاذ تمهیدات و راه‌حل‌های مناسب جهت حل مسئله مسکن در ایران.

### ۱. کمبود و بحران مسکن

کمبود مسکن در سال‌های اواخر قرن نوزدهم و بیستم در بسیاری از کشورهای صنعتی، از طریق مداخله دولت‌ها و تولید مستقیم مسکن یا ارائه کمک و تسهیلات به سازندگان و متقاضیان، کاهش یافت و شرایط بد مسکن در این کشورها از طریق وضع قوانین استاندارد، بهداشتی و ساختمانی بر تولیدات بخش خصوصی، تحت کنترل درآمد.

پس از جنگ جهانی اول و بحران مسکن در کشورهای نظیر انگلیس، آلمان و دانمارک، دولت‌ها در این بخش مداخله کردند و از طریق ساخت مسکن اجتماعی سعی در کاهش مشکل مسکن گروه‌های کم و میان درآمد داشتند. به تدریج با احیای بخش خصوصی از مداخلات مستقیم دولت کاسته شد و سیاست تقویت بخش خصوصی به مرور زمان، مدنظر قرار گرفت.

در جنگ جهانی دوم با پیدایش بحران وسیع‌تر مسکن، ناتوانی بخش خصوصی، رشد جمعیت و خانوارها و مهاجرت‌ها در اکثر کشورهای صنعتی، زمینه‌ای به‌وجود آمد تا دولت‌ها مقوله مسکن را در چارچوب رفاه اجتماعی درآورند و در آن مداخله کنند (از طریق تأمین اجزای تولید، توسط ارکان متنوع

غیرانتفاعی و خصوصی در سطح گسترده) هر چند در آن زمان تأمین مسکن به این شکل منجر به قربانی شدن ملاحظات کیفی در برابر الزامات کمی شد.

مجدداً با احیای بخش خصوصی، فعالیت دولت‌ها کم شد (به‌ویژه از دهه ۱۹۷۰ به بعد) و لذا سیاست عمومی بر کاستن از بار تعهدات دولت در مورد تأمین مسکن اجتماعی و ایجاد افزایش انگیزه برای بخش خصوصی جهت تأمین مسکن ملکی استوار شد.

علیرغم این تمایلات و به‌دلایل متعدد دیگری، مسکن‌سازی اجتماعی در بسیاری از این کشورها ادامه یافته و ابزار اصلی کنترل دولت بر بازار مسکن شد، که از جمله دلایل آن زوال کلی مسکن‌سازی استیجاری خصوصی در آنهاست و علاوه بر اینها هزینه بالای تمام شده مسکن، دسترسی را برای خانوارهای کم و حتی میان‌درآمد دشوار کرد.

در کشورهای سوسیالیستی، تأمین مسکن به‌عنوان یکی از نیازهایی که در قالب «حق مساوی برای تأمین اجتماعی» باید برای همگان برآورده شود، مطرح شد و نتیجتاً دولت مسئول تأمین مسکن شد. در این راستا، ابتدا با سلب مالکیت از مستغلات خصوصی، واحدهای مسکونی آنها به خانوارها (خواه به‌صورت مجزا یا مشترک) واگذار شد. در سال‌های بعد، دولت مسئولیت سنگین تأمین، تولید، توزیع و نگهداری مسکن را برعهده گرفت، بدین ترتیب ضمن تأمین حداقل نیازهای سکونتی، کمبود مسکن تا حدود زیادی رفع شد، هر چند این‌گونه مسکن‌ها دارای مشکلاتی نظیر یکنواختی و ملال‌آوری بودند و هزینه تولید و نگهداری آنها بودجه سنگینی را تحمیل می‌کرد اما همین مسئله باعث شد از دهه ۱۹۷۰ به بعد، تشویق روش‌های دیگر تأمین مسکن مثل مسکن شخصی و تعاونی و فروش مسکن دولتی به کارگران و کارمندان دولت، در برنامه‌ها قرار گیرد تا بار هزینه‌ها کم شود و از مشارکت بخش خصوصی استفاده گردد. البته باید اظهار داشت که در شوروی سابق پس از فروپاشی نظام سوسیالیستی، شیوه‌های تأمین مسکن تغییر کرده است.

در کشورهای درحال توسعه، این وضعیت بسته به شرایط آن کشور، مسیرهای متفاوتی را طی کرده است. در کشورهایی که مستعمره بودند و استقلال یافته‌اند، مشکل مسکن مربوط به دوران پس از استقلال و شرایط تحول یافته اقتصادی و اجتماعی آنهاست. در کشورهای دیگر، تغییرات نظام اقتصادی جهان طی دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ که موجب ایجاد سرمایه‌داری وابسته در برخی کشورهای درحال توسعه شد، زمینه فروپاشی نظام اجتماعی، اقتصادی (سنتی)، گسترش بی‌سابقه و اغلب بی‌ضابطه شهرنشینی، کمبود مسکن، آلودگی‌نشینی و زاغه‌نشینی را به‌وجود آورد.

در این کشورها عمدتاً نقش اصلی را بخش خصوصی برعهده داشت، هرچند این نقش در مقایسه با وضعیت مشابه در کشورهای صنعتی متفاوت است. در این کشورها، در دوره‌های بحران مسکن، دولت با اعمال اقداماتی در جهت حل مشکل، گام برداشته است که بسته به نظام حکومتی متغیر بوده است. این



اقدامات دو شکل عمومی داشته است:

### الف) وضع قوانین و سیاست‌ها

#### ب) دخالت مستقیم در تأمین مسکن

در اغلب کشورهای در حال توسعه، هر دو رویکرد مذکور با مشکلاتی مواجه بوده‌اند. زیرا قوانین به دلیل ضعف ساختاری و عدم وجود ابزارهای اجرایی لازم شکست می‌خوردند، ضمن آنکه نوع دخالت دولت در برخی موارد موجب ایجاد عدم اطمینان در بخش خصوصی و رکود فعالیت‌های آن می‌شد. فعالیت مستقیم دولت در امر مسکن نیز به دلیل محدودیت سرمایه دولتی و بوروکراسی موجود در اغلب دستگاه‌های دولتی کارساز نبوده است.

همان‌طور که در ابتدای این گزارش بدان اشاره شد، مشکل مسکن در ایران و استمرار آن، به دهه ۱۳۴۰، دوره اصلاحات ارضی و رشد سرمایه‌داری وابسته برمی‌گردد که موجب مهاجرت روستاییان به شهرها شد و مواردی از جمله مشکل بی‌مسکنی، بدمسکنی و تنگ‌مسکنی را در ابعاد گسترده‌ای به همراه داشت. سهم بالای مسکن در سبد هزینه خانوار، عرضه محدود و گران واحدهای استیجاری و افزایش قیمت تمام شده مسکن به واسطه قیمت زمین و عوامل تولید، موجب عدم دسترسی خانوارهای کم و میان‌درآمد به واحد مسکونی در این دوران بوده است.

مسئله کنونی مسکن در ایران، مربوط به عوامل متعددی از جمله نحوه رویکرد و سطح دخالت دولت، افزایش زادوولد در دهه ۶۰ و نرخ فزاینده مهاجرت است که اوج نیاز مسکن را در سال‌های دهه ۱۳۹۰ به همراه خواهد داشت.

قوانین و سیاست‌ها، عموماً چگونگی و گستره دخالت دولت در بخش مسکن را نشان می‌دهد. اولین قوانین وضع شده در کشورهای صنعتی، قوانین بهداشتی و ساختمانی به‌منظور برخورد با وضعیت وخیم مسکن به‌ویژه در گروه‌های کم‌درآمد شهری بود. تدوین برنامه‌ها و سیاست‌های بخش مسکن و وضع قوانین و مقررات جهت اجرای برنامه‌ها از مهمترین عرصه‌های دخالت دولت در بخش مسکن بود که اهمیتی بیش از دخالت مستقیم در آن داشت.

آنچه موجب رفع نسبی کمبود مسکن در اکثر کشورهای صنعتی شد، وضع قوانین و سیاست‌هایی بود که مبتنی بر اطلاعات دقیق و روشن از وضعیت بخش مسکن در مقاطع زمانی مشخص با پیگیری و نظارت کامل بر اجرای آنهاست (اما در ایران، ضعف شدید اطلاعات و مکانیسم‌های تولید آن، یکی از موارد ناتوانی و ضعف برنامه‌ریزی صحیح در امر مسکن محسوب می‌شود).

از جمله این قوانین، قوانین مربوط به نحوه مشارکت بخش‌های مختلف خصوصی، اجتماعی و دولتی در تأمین مسکن می‌باشد که به‌واسطه آنها، حدود اختیارات و وظایف هر بخش و نحوه دخالت آن را در تأمین مسکن مشخص می‌شده است.

این قوانین طی دوره‌های مختلف تغییر یافته و تعدیل شده‌اند، برای مثال؛ طی دوره‌های پس از

جنگ و ناتوانی اقتصادی بخش خصوصی برای حضور و تأمین مسکن، ابتدائاً موضوع تسهیل فعالیت دولت و مجامع غیرانتفاعی در تأمین مسکن اجتماعی مطرح شد و سپس رویکردهای حقوقی برای فراهم شدن امکانات حضور و فعالیت و دخالت هر چه بیشتر بخش خصوصی و نهایتاً واگذاری نقش تأمین مسکن توسط بخش خصوصی تدوین شده است.

قوانین مربوط به تأمین ابعاد مختلف کمی و کیفی ساختمان نیز از جمله این قوانین است که با استفاده از سازوکارهایی، تأمین استانداردها را تضمین می‌کند، وام‌های وابسته به رعایت استاندارد در کشورهای مختلف از این دسته‌اند.

## ۲. تولید مسکن

در ارتباط با تأمین اجزای تولید مسکن، قوانین بسیاری وضع شده‌اند. از مهمترین گروه قوانینی که در این زمینه در اغلب کشورهای صنعتی وضع شده‌اند. قوانین مربوط به تأمین بودجه ساخت مسکن به اشکال مختلف بوده است. تأمین وام بلندمدت با بهره کم، اختصاص سوبسید از خزانه ملی برای ساخت مسکن، دخالت دادن شرکت‌های بیمه و بانک‌ها از این جمله‌اند. در تأمین مالی مسکن، می‌توان به موظف نمودن کارفرمایان به اختصاص بخشی از سود خود برای ساخت مسکن کارگران اشاره کرد.

در ارتباط با زمین، قوانین مربوط به خرید و فروش، مالیات و کاربری بر نحوه استفاده از زمین و قیمت آن کنترل دارند. از دیگر زمینه‌های وضع قوانین و مقررات می‌توان به تعیین معیارهای فنی ساختمان و حمایت از ابداعات فنی و تکنولوژیکی اشاره کرد.

قوانین مربوط به توزیع مسکن، کنترل اجاره‌بها و نحوه پرداخت آن از موضوعات مهم در تدوین قوانین موضوعه است که در اکثر کشورهای صنعتی در دوره‌های کمبود مسکن وضع و اجرا شدند و نقش تعیین‌کننده‌ای در تثبیت اجاره‌بها و متناسب نگهداشتن آن با درآمد خانوار داشته‌اند. این قوانین با رفع نسبی کمبودها، تعدیل یا لغو شده‌اند.

در جهت توزیع عادلانه‌تر مسکن نیز قوانین و مقرراتی مربوط به چگونگی پرداخت کمک‌هزینه و مقرری مسکن و شمول افراد بهره‌مند وضع شده است.

در کشورهای دارای اقتصاد متمرکز، برنامه‌ها و سیاست‌های مسکن در قالب برنامه‌های ادواری منظم که ناظر بر جنبه‌های مختلف حیات اقتصادی - اجتماعی جامعه است تنظیم و از طریق تدوین قوانین و آیین‌نامه‌های ساختمانی به شکل متمرکز اجرا می‌گردند. برای نمونه در شوروی (سابق) قوانین مسکن توسط دولت مرکزی و در کمیته‌های ساختمانی آن تدوین و در تمام واحدهای مسکونی در سراسر کشور اعمال می‌شدند.

در کشورهای در حال توسعه، در دوره‌های مختلف برنامه‌هایی برای رفع مشکل مسکن تدوین و



قوانین و سیاست‌هایی جهت اجرای آنها وضع شده‌اند. اما به دلایل مختلف، از جمله عدم پیگیری و ناتوانی در پیاده کردن قوانین و سیاست‌ها موجبات عدم موفقیت برنامه‌ها را فراهم کرده‌اند. با این وجود برخی از این کشورها در برنامه‌های خود موفقیت نسبی داشته‌اند.

گفتنی است که فقدان آمار و اطلاعات (دقیق و شفاف) در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران، زمینه ارزیابی صحیح از نتایج اقدامات و فعالیت‌های آنها و همچنین اصلاح و تغییر سیاست‌ها را فراهم نمی‌کند. این امر همراه با ضعف‌های موجود بر خصوصیت مقطعی و موضعی قوانین و سیاست‌ها و غیرقابل پیگیری بودن آن می‌افزاید.

در ایران با توجه به ابعاد نیاز به مسکن، در دوره‌های مختلف، قوانین و سیاست‌هایی در ارتباط با مسکن وضع شده است. اما جامع نبودن قوانین، مقطعی بودن سیاست‌ها، نبود برنامه مدون و دورنمای بلندمدت از چگونگی رفع مشکل، عدم وجود اطلاعات و آمار از نحوه اجرای سیاست‌ها و میزان کارآیی آنها، نبود ضوابط و ملاک برای تعیین قیمت ملک و اجاره‌بها و... سبب شده است که اغلب با خلأ ضوابط قانونی مواجه بوده و اینکه قوانین یا تنها بر روی کاغذ بمانند یا به‌طور محدود به اجرا درآیند که در نتیجه، نقش آنها در رفع مشکل مسکن ناچیز باشد و بخش مسکن در چارچوب حرکتی خود به خودی، نیازهایش را مرتفع سازد.

مدیریت تأمین مسکن از زمانی که مسکن به مقوله‌ای اجتماعی تبدیل شده و افراد، خود سازنده مسکن نیستند، از مهمترین جنبه‌های تأمین مسکن است. این امر خصوصاً در مورد گروه‌های کم‌درآمد حائز اهمیت است. مدیریت تأمین مسکن لزوماً به معنی تولید مسکن نیست، بلکه در بسیاری موارد به فراهم آوردن زمینه‌های لازم برای فعالیت در بخش مسکن و برنامه‌ریزی جهت دسترسی خانوارها به مسکن مناسبشان، وضع قوانین و مقررات مربوط و... محدود می‌شود.

در کشورهای صنعتی، در دهه‌های اول پس از جنگ، بخش خصوصی نقش تعیین‌کننده در تأمین مسکن داشت. به مرور آشکار شد که اهداف منفعت‌طلبانه بخش خصوصی با نیازهای مسکن گروه‌های کم‌درآمد سازگاری ندارد و باید نهادهای دیگری در تأمین مسکن همکاری کنند. از این رو در اغلب این کشورها، نهادهای دیگری خواه دولتی یا مجامع غیرانتفاعی و تعاونی‌ها در زمینه تأمین مسکن پا به عرصه گذاشتند و این گروه‌ها در تمام دوره‌های ناتوانی بخش خصوصی در این زمینه فعالیت داشتند.

نکته درخور توجه آن بود که در اکثر این کشورها ساخت مسکن به‌طور غالب برعهده بخش خصوصی گذاشته شد و تنها در روند تأمین آن نهادهای مختلف دولتی یا غیرانتفاعی دخالت می‌کردند. مسکن اصطلاحاً اجتماعی که بدین ترتیب شکل گرفت، نقش مهمی در تأمین نیازهای سکونتی اقشار کم و میان‌درآمد خصوصاً در دهه‌های اول پس از جنگ جهانی دوم داشت و ابزار دخالت دولت در بخش مسکن بود.

در دهه‌های اخیر، گرایش عمده، به سمت تشویق بخش خصوصی و سکونت شخصی خانوارها بوده است و دولت بیشتر به وضع مسکن گروه‌های کم‌درآمد رسیدگی می‌کند.

در کشورهای سوسیالیستی سابق، نقش عمده در تأمین مسکن به عهده دولت و به میزان کمتری تعاونی‌ها بوده است و تنها در سالیان اخیر، تأمین مسکن به‌طور محدود به بخش خصوصی واگذار شده است. اما دولت با استفاده از سازوکارهای مختلف مثل در اختیار داشتن زمین، کنترل بر نوع بنای احداث شده، در اختیار داشتن بازار مصالح و... در تأمین مسکن نقشی تعیین‌کننده دارد.

در کشورهای در حال توسعه، بخش خصوصی که بیشتر برای استفاده شخصی خانه می‌سازند، نقش عمده در مسکن‌سازی را برعهده داشته است، به‌ویژه در کشورهایی که سهم مسکن غیررسمی در آنها سهم بالایی است. دولت در برخی از این کشورها، بخشی از اجزای تولید مسکن را تحت کنترل خود نگهداشته و سعی می‌کند از این طریق در تأمین مسکن دخالت مستقیم داشته باشد.

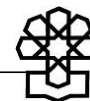
در ایران، به‌طور کلی بخش خصوصی که برای استفاده شخصی خانه می‌سازد، نقشی تعیین‌کننده در تأمین مسکن داشته است. علیرغم کمبود مسکن در دوره‌هایی از زمان و ایجاد تعاونی‌ها برای برخورد متمرکز با مشکل مسکن، به‌دلیل کمبود نهادهای حمایتی و دلایل عمده دیگر، این‌گونه سازمان‌ها نقش قابل توجهی در حل مسئله مسکن نداشته‌اند.

گذشته از این، دخالت دولت در تأمین مسکن کم بوده است و در اوج نیاز به مسکن، میزان فعالیت دولت با روندی کاهنده و در بهترین وضعیت عملکردی به یک‌چهارم فعالیت بخش خصوصی رسیده است (نیمه دهه ۱۳۵۰). در سال‌های اولیه بعد از انقلاب، دولت با دخالت در تأمین اجزای تولید (زمین و بودجه ساخت) نقش مؤثری در تأمین مسکن گروه‌های کم و میان‌درآمد ایفا کرد.

برنامه‌های تأمین مسکن در صورتی که فاقد توانمندی‌های لازم مدیریتی در اعمال ضوابط و مقررات باشد و چگونگی تأمین اجزای تولید مسکن، منابع و روش‌های تأمین و شیوه توزیع اجزای تولید را در جهت تأمین انواع مسکن به روشنی ارائه ندهد، نمی‌تواند موفق گردد. تجربه کشورهایی که توانسته‌اند نیاز کمی مسکن خود را برطرف سازند، حکایت از برخورداری از مدیریتی توانمند و برنامه‌ریزی هماهنگ در جهت تأمین اجزای مختلف تولید دارد. کما اینکه همه اجزای تولید مسکن در تأمین آن مؤثرند، نقش و اهمیت اجزای مختلف تولید مسکن در کشورهای متفاوت و در دوره‌های گوناگون متغیر بوده است. این اجزا شامل بودجه ساخت، نیروی کار، زمین، تکنولوژی ساخت و مصالح می‌شود.

### ۳. منابع مالی و اعتباری

تأمین بودجه لازم برای ساخت در اغلب کشورهای صنعتی تا اوایل قرن نوزدهم با بخش خصوصی بود. اما در اواخر قرن نوزدهم با وخامت وضعیت مسکن گروه‌های کم‌درآمد و کاهش جذابیت سرمایه‌گذاری



در بخش مسکن، در برخی از کشورهای صنعتی، دولت در بازار مسکن دخالت کرده و به تأمین بودجه ساخت مسکن همت گماشت.

این وضع در سال‌های اولیه پس از جنگ نیز ادامه یافت و در این دوران دولت‌ها از طریق وام‌های بلندمدت با بهره کم برای احداث واحدهای مسکونی دولتی، تعاونی و خصوصی، در این عرصه دخالت داشتند. در واقع در شرایط ناتوانی بخش خصوصی در جهت تأمین بودجه مالی و ساخت مسکن، بدون کمک‌های مالی دولت هیچ‌کدام از این کشورها قادر به اجرای برنامه‌های گسترده مسکن‌سازی خود نمی‌شدند. هر چند در سال‌های بعد با احیای بخش خصوصی مداخله دولت کاهش یافت.

در کشورهای دارای اقتصاد متمرکز، عمده تأمین وام برعهده دولت بوده است. در کشورهای در حال توسعه، دولت‌ها غالباً در تأمین بودجه برای مسکن‌سازی دخالت کرده‌اند، اما به دلیل محدودیت سطح دخالت دولت در پاسخگویی به حجم تقاضای موجود، زمینه مشارکت فعال و همه‌جانبه دولت در تأمین بودجه ساخت به وجود نیامده است، مخصوصاً تخصیص و تأمین بودجه مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد بسیار ناچیز بوده است.

در ایران، بانک رهنی و چند بانک دیگر دولتی و خصوصی در سال‌های قبل از انقلاب، برای ساخت مسکن وام می‌دادند. در سال‌های اولیه پس از انقلاب، تأمین وام مسکن با تسهیلات ارزان از جانب بانک‌ها و کارخانه‌ها و ادارات در رونق ساخت‌وساز بسیار مؤثر بود. اما در سال‌های اخیر، علیرغم افزایش مبلغ وام بانکی به دلیل افزایش قیمت تمام شده مسکن، نسبت سطح پوشش بازار تقاضا و وام به قیمت مسکن کم شده است و این امر موجب کاهش نقش آن در تأمین مسکن و فعالیت‌های خانه‌سازی شده است.

منابع تأمین وام در کشورهای مختلف، متفاوتند و شامل مؤسسات اعتباری، اوراق قرضه، پس‌اندازهای مردم، مالیات‌ها و موارد دیگر است. شرکت‌های بیمه، نظام بانکی، کارخانه‌ها، دولت‌های محلی و سرمایه‌های خارجی نیز از تأمین‌کنندگان وام مسکن هستند.

**مسئله مهم در پرداخت وام مسکن، بلندمدت بودن همراه با نرخ بهره پایین است.** مسئله دیگر حجم اعتبارات وام‌های مسکن در کشور و میزان بودجه‌ای است که از طریق وام پرداخت می‌شود. نکته دیگر استفاده دولت‌ها از ابزار وام به‌عنوان وسیله‌ای برای کنترل ساخت‌وسازهاست.

تأمین بودجه ساخت، همواره از عوامل مشوق توسعه مسکن محسوب می‌شود. در کشورهای دارای اقتصاد متمرکز، به دلیل تعهد دولت در تأمین مالی مسکن و عدم مشارکت ساکنان در تأمین هزینه‌ها، بار سنگینی بر دوش دولت بوده است. سیاست تشویق مسکن‌سازی خصوصی و تعاونی و فروش واحدهای مسکونی به ساکنان، همه در جهت کاهش بار مالی وارده بر دوش دولت بوده است (که به مانعی بر سر راه گسترش بخش مسکن تبدیل شده بود).

در کشورهای در حال توسعه، به دلیل عدم توان مالی دولت، تأمین مالی مسکن همواره از موانع

گسترش این بخش بوده است. دولت به علت محدودیت بودجه و بخش خصوصی نیز به دلیل جذابیت محدود در سرمایه‌گذاری در این بخش، سرمایه مورد انتظار را به کار نگرفته است.

در چنین شرایطی در کشورهای صنعتی، دولت با ایجاد انگیزه‌های مالی، بخش خصوصی را تشویق می‌کند، اما در کشورهای در حال توسعه که این روش به کار گرفته نمی‌شود، بخش خصوصی تمایلی برای مسکن‌سازی گروه‌های کم‌درآمد ندارد.

نتایج حاصل از بررسی تجارب و برنامه‌های کشورهای موفق در امر مسکن نشان می‌دهد که یکی از سیاست‌های تضمین‌کننده موفقیت آنها در رفع بحران مسکن، ایجاد مؤسسات مالی و اعتباری تأمین‌کننده منابع مالی و اعتباری مسکن در حوزه‌های تولید، خرید و استیجار با حداقل بهره و دوره بازپرداخت بلندمدت بوده است، گفتنی است که در ایران چنین مؤسسات تخصصی بخش مسکن تاکنون شکل نگرفته‌اند و در صورتی که زمینه قانونی برای ایجاد و گسترش چنین مؤسساتی فراهم شود، می‌توانند منابع مالی مورد نیاز در امر تولید، خرید و استیجار را فراهم نموده و بخش اعظم تقاضای غیرمؤثر را مؤثر نمایند.

گفتنی است که این‌گونه نهادها می‌توانند با ابزارهای مختلف در راستای تأمین مالی مسکن و تحقق سیاست‌های دولت در حوزه‌های تولید انبوه مسکن، سرمایه‌گذاری و برقراری تعادل بین عرضه و تقاضا، نقش مؤثری داشته باشند. صندوق‌های زمین و ساختمان، صندوق‌های خرید-اجاره یا خرید-فروش (REIT) از جمله این‌گونه مؤسسات می‌باشند.

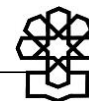
#### ۴. بهره‌وری نیروی کار

در کشورهای صنعتی، نیروی کار شاغل در ساختمان، بخش مهمی از نیروی کار شاغل در صنایع را تشکیل می‌دهند. در این کشورها با بهبود بخشیدن به روش‌های سنتی و آموزش فنی و حرفه‌ای نیروی کار، بر بهره‌وری آن افزوده‌اند. در همه این کشورها هزینه نیروی کار تابع نوسانات بازار است و در برخی مقاطع می‌تواند از اجزای مهم هزینه تولید مسکن باشد.

در کشورهای در حال توسعه، کمبود نیروی کار ماهر و متخصص، به‌ویژه در ارتباط با استفاده از روش‌های جدید ساخت‌وساز، از عوامل مهم در پایین بودن بهره‌وری و افزایش هزینه تمام‌شده مسکن یا عدم امکان تولید گسترده مسکن بوده است.

در کشورهای سوسیالیستی، تأمین نیروی کار برعهده ارگان‌های دولتی سازنده مسکن است و شرکت‌های ساختمانی دولتی یا تعاونی، نیروی کار شاغل خود را دارند که علاوه بر مسکن، ساختمان‌های عمومی را نیز می‌سازند.

در ایران نیز استفاده از نیروهای غیرماهر با بهره‌وری پایین، سبب تنزل کیفیت ساختمان‌ها شده است و هزینه آن نقش بسزایی در قیمت ایفا می‌کند.



## ۵. بازار زمین

در همه کشورها، زمین از عوامل اصلی و تعیین کننده در قیمت تمام شده مسکن بوده است بجز کشورهای سوسیالیستی که در آنها زمین در اختیار دولت بود.

در کشورهای صنعتی، دولت با استفاده از ابزارهای مختلف سعی می کند بازار خرید و فروش زمین را تا حدی کنترل کرده و ضمناً زمین ارزان و مناسب برای مسکن سازی اجتماعی را تأمین کند.

از جمله روش های جلوگیری از احتکار زمین، وضع مالیات بر زمین های ساخته نشده و مالیات بر خرید و فروش زمین است. این روش ها در کشورهای مختلف متفاوت است و به دولت ها این امکان را می دهد که علاوه بر نظارت و کنترل بر بازار زمین، بر کاربری و نحوه توسعه شهری هم نظارت داشته باشند. این سیاست به نحوی تنظیم و تدوین شد که ضمن اعمال قانون، مدیریت سایر عوامل به جهت همخوانی و کنترل آن مورد توجه قرار گرفت.

در کشورهای در حال توسعه، وضعیت های متفاوتی وجود دارد. در هر حال، قیمت زمین از عوامل اصلی بالا رفتن قیمت مسکن در دوره های مختلف بوده است و هزینه زمین همواره سهم عمده ای در اجزای تولید مسکن داشته است.

در ایران، پس از ورود دلارهای نفتی و افزایش نقدینگی بخش خصوصی، بورس بازی زمین افزایش زیادی یافت و قیمت زمین به سرعت رشد کرد. در سال های اولیه پس از انقلاب با تأسیس سازمان زمین شهری که زمین های بایر و موات را در اختیار گرفت و واگذار نمود، قیمت زمین کاهش یافت و مسکن سازی رونق گرفت. ضمناً در این سال ها با برداشته شدن کنترل های اداری و سیاسی، زمینه تأمین زمین به صورت مختلف در اراضی خارج از محدوده شهرها برای گروه های کم درآمد فراهم شد و آنها توانستند مسکنی برای خود بسازند. اما در سال های اخیر با بالا رفتن قیمت زمین و محدودیت عرضه آن و اعمال کنترل بر ساخت و ساز در نواحی پیرامون شهرهای بزرگ، باز هم زمین به مهمترین عامل در افزایش هزینه های مسکن تبدیل شده است. نبود برنامه برای توزیع جمعیت و هدفگذاری برای تقویت مبادی مهاجرت به جهت تثبیت جمعیت و مهاجرت معکوس، از دیگر عوامل مهاجرت و افزایش تقاضا در کانون های جمعیتی شهری و بالاخص کلانشهرها بوده است.

عدم توجه به فرصت بازتولید حداکثر مسکن در بافت های فرسوده براساس اصول و معیارهای شهرسازی نوین و عدم رویکرد به حداکثر استفاده از ساخت و ساز در ارتفاع در کلانشهرها از دیگر عوامل عمده و مؤثر در محدودیت عرضه و سطح قیمت های واحد مسکونی می باشد.

## ۶. تکنولوژی ساخت

در ارتباط با تکنولوژی ساخت و تولید صنعتی، باید گفت، در کشورهایی که تعهد دولت در زمینه مسکن سازی اجتماعی بالا بوده، پیشرفت بیشتری حاصل شده در حالی که در کشورهایی که بخش خصوصی در آنها از نظر

مالی قدرتمند نبوده غالباً روش‌های تولید صنعتی گسترش نیافته‌اند. البته در مورد هر کدام از کشورهای صنعتی شرایط متفاوت بوده است، اما این مسئله شایان توجه است که علیرغم موفقیت‌هایی که کشورهای صنعتی در زمینه حل مشکل کمی مسکن با استفاده از تکنولوژی صنعتی داشته‌اند، به دلیل ایجاد محیط‌های یکنواخت و ملال‌آور شهری و مسائل و مشکلات بی‌شمار اقتصادی و اجتماعی، این روش‌ها (از نیمه دهه ۱۹۷۰ که مشکل کمی مسکن نسبتاً رفع شده بود) محبوبیت خود را از دست دادند و تنها کشورهایی که به ادعاات و ایجاد روش‌های نوین صنعتی کردن روی آوردند، این روش را ادامه دادند و موجبات رشد و توسعه آن را فراهم و به طرق مختلف از استفاده از این روش‌ها در ساخت‌وساز حمایت کرده‌اند.

در کشورهای دارای اقتصاد متمرکز، این روش‌ها به سرعت پیشرفت کردند. هر چند این کشورها نیز از عواقب تولید انبوه نظیر ایجاد محله‌های یکنواخت و فاقد هویت شهری، در امان نماندند. این تکنولوژی در کشورهای درحال توسعه، برای پاسخگویی به نیاز مسکن، از طریق کشورهای سوسیالیستی و صنعتی وارد شد. اما به دلیل نبود ساختار فنی و اداری لازم، عدم هماهنگی با سنت‌های زیست‌محیطی، کمبود مصالح و نیروی کار متخصص، عملاً واحدهای تولید شده به روش صنعتی، دارای ظرفیت انبوه نبودند و از هزینه سنگین برخوردار بودند.

تکنولوژی ساخت واحدهای مسکونی کارخانه‌ای که از کشورهای بلوک شرق در دهه ۱۳۵۰، با ایجاد تعداد زیادی کارخانه وارد ایران شد، همانند وضعیت کشورهای درحال توسعه موفق نبود.

با توجه به این مطالب به نظر می‌رسد تنها از طریق تشویق و گسترش پژوهش در زمینه تکنولوژی‌های ساخت مسکن ارزان‌قیمت که در عین حال بتواند الزامات فنی، اقتصادی و اجتماعی را برآورده کند و منطبق بر نیازها و امکانات کشور باشد امکان پاسخگویی به تقاضای روزافزون مسکن فراهم می‌گردد.

با عنایت به افزایش روزافزون جمعیت شهرنشین و انباشته شدن حجم تقاضای مسکن و به تبع آن نیاز روزافزون به مسکن و نیز ناکارآمد بودن سیستم‌های سنتی و متداول در تولید انبوه مسکن، استفاده از روش‌های پیشرفته علمی، فناوری‌های نوین ساخت‌وساز و مصالح فرآوری شده به‌عنوان ضرورتی انکارناپذیر در جهت ارتقای کیفی صنعت ساختمان و مسکن در کشور محسوب می‌شود.

نیاز گسترده و روزافزون به مسکن و ساختمان، استفاده از مصالح فرآوری شده جهت افزایش سرعت ساخت، سبک‌سازی و مقاوم نمودن ساختمان‌ها در برابر زلزله امری الزامی محسوب می‌شود، از این‌رو، ارتقای سطح علمی و تخصصی جامعه مهندسی کشور و فعالان این بخش و شناخت سیستم‌ها و روش‌های تولید و مصالح جدید ساختمانی امری اجتناب‌ناپذیر است.

بنابراین برای رفع مشکلات زمانبر بودن اجرای پروژه‌های ساخت‌وساز و یا هزینه‌های مترتب بر آن، اهمیت و ضرورت کاربرد گسترش استفاده از روش‌های نوین و مصالح فرآوری شده ساختمانی (به‌منظور سبک‌سازی)، کاهش زمان ساخت و نهایتاً کاهش هزینه اجرا مطرح می‌شود. مزایای دیگر این رویکرد را



می‌توان بهینه‌سازی ساخت، افزایش تولید مسکن در کشور و رسیدن به شرایط مطلوب‌تر در اجرا بیان کرد، که از سویی موجب جذب و افزایش سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در تولید انبوه مسکن خواهد شد. اجرای سیاست‌های فوق می‌تواند دولت را در راه تحقق اهداف بخش مسکن یاری نماید.

استفاده از فناوری‌های نوین و رعایت معیارهای استاندارد در کلیه مراحل تولید و ساخت‌وساز مصالح و بنای ساختمانی، به‌عنوان یکی از ضرورت‌هایی است که به‌کارگیری و رعایت آن، در کشورهای موفق در امر مسکن الزامی بوده است. در ایران برای تأمین مسکن موردنیاز اقشار مختلف جامعه رعایت سه محور اصلی تولید انبوه، مقاوم‌سازی، سرعت و ارزانی در ساخت‌وساز ضرورت دارد. برقراری این هدف با توجه به حجم متقاضیان انباشته و نیاز متقاضیان جدید مسکن، می‌تواند از طریق بهره‌گیری از فناوری‌های نوین در ساخت مسکن و رعایت استانداردهای تولید در کلیه مراحل تولید امکانپذیر شود. بدین منظور رعایت معیارهای فنی استفاده صحیح از روش‌های شناخته شده برای مهندسیین طراح و ناظرین ساخت ضرورت می‌یابد و در کنار آن افزایش بهره‌وری عوامل تولید معنا پیدا می‌کند.

کاربردی شدن اعمال استانداردها و روش‌های نوین تولید صنعتی ساختمان، شناساندن و بهره‌گیری جامعه مهندسی و دست‌اندرکاران ساخت‌وساز از روش‌های نوین ساخت و الزام رعایت و به‌کارگیری استانداردهای تولید و ساخت‌وساز، می‌تواند موجب ارتقای کیفیت تولید مصالح سازه‌ای، سبک‌سازی و مقاوم‌سازی، تسریع تولید مسکن، حفظ محیط زیست، کاهش هزینه‌های تولید و بهینه‌سازی مصرف انرژی در ساختمان گردد.

برای بررسی و بومی شدن تولید صنعتی ساخت‌وساز در ایران، عوامل مختلفی از جمله موارد ذیل می‌تواند مورد توجه باشد:

۱. تدوین ضرورت‌های الزام در تنظیم و رعایت استانداردهای لازم در تولید صنعتی مصالح و ساختمان و استفاده از روش‌های متناسب سبک‌سازی و ساخت صنعتی ساختمان برای مناطق مختلف ایران؛  
۲. ضرورت ایجاد و گسترش مراکز تحقیقاتی در زمینه به‌کارگیری و بومی‌سازی فناوری‌های نوین تولید مصالح و ساخت‌وساز؛

۳. ضرورت ایجاد نهادهای مشاوره‌ای و فنی برای نظارت و هدایت فعالان این بخش؛

۴. ضرورت آموزش و شناخت عوامل و دست‌اندرکاران تولید و ساخت‌وساز در به‌کارگیری و رعایت استانداردها و فناوری‌های نوین؛

۵. اعمال نظارت عالی و مدیریت ویژه در اعمال ضوابط کنترل کیفیت، قبل، حین و پس از ساخت، به‌منظور کاهش و رفع بروز مشکلات در امر ساخت‌وساز و برقراری ضمانت‌های پاسخگویی و تدوین قوانین و اهرم‌های وابسته به قانون جهت اجباری نمودن و اعمال قوانین و مقررات مصوب؛

۶. برقراری نظام ارزیابی و بررسی چگونگی رضایتمندی ساکنین مجموعه‌های مسکونی و انبوه‌سازی شده؛

## ۷. مصالح ساخت و ساز

صنایع ساخت مصالح، در کشورهای صنعتی از مهمترین بخش‌های صنعت کشور به‌شمار می‌رود و در برخی از آنها صادرات مصالح از ارقام مهم صادراتی محسوب می‌شود. در اغلب این کشورها، مصالح به روش صنعتی و انبوه تولید می‌شود. با توجه به اینکه سهم مهمی از هزینه‌های مسکن مربوط به مصالح است، تلاش شده تا از طریق روش‌های مختلف از سهم هزینه مصالح کاسته شود.

نکته قابل توجه دیگر، استفاده از اجزای صنعتی شده مثل در و پنجره در ساختمان‌سازی است که در صورت تولید انبوه می‌توانند به صرفه‌تر باشند، این مسئله در کشورهای صنعتی نیز مورد توجه قرار گرفته است.

استفاده از نیروی کار و مصالح بومی از جمله این روش‌هاست. بنابراین کارخانه‌های سازنده در سراسر کشور پراکنده شده‌اند. ایجاد تعادل میان صادرات و واردات مصالح و یا سهم کم واردات سبب کاهش هزینه مصالح در قیمت تمام شده مسکن در کشورهای صنعتی شده است.

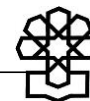
در کشورهای دارای اقتصاد متمرکز، تأمین مصالح نیز برعهده دولت بوده است و به دلیل استفاده از روش‌های تولید انبوه، بتن مسلح (پیش‌ساخته یا درجا) از جمله مهمترین انواع مصالح تولید شده است. کشورهای در حال توسعه، غالباً با کمبود صنایع تأمین‌کننده مصالح ساختمان مواجهند و تولید انبوه مصالح در بسیاری از موارد مصداقی ندارد.

در ایران، هر چند هزینه مصالح از جمله عوامل افزایش قیمت مسکن بوده و هست و بخشی از آن به دلیل واردات برخی از مصالح است، اما سهم نوسان هزینه مصالح در افزایش قیمت مسکن نسبت به سایر اجزا مانند زمین، ناچیز بوده و از بُعد الزام در رعایت و ارتقای استانداردها، ضرورتی انکارناپذیر تلقی می‌شود.

## ۸. استانداردها

سطح استانداردهای به‌کار رفته در مسکن و تغییرات آن، وضعیت مسکن و میزان کیفیت آن را در دوره‌های مختلف نشان می‌دهد و به عبارتی کارآیی سیاست‌ها و روش‌های اتخاذ شده را روشن می‌نماید. در اغلب کشورهای صنعتی تا بعد از پایان جنگ جهانی دوم، نیاز کمی مسکن مرتفع نشده بود و استانداردها پایین بودند. اما در سال‌های پس از جنگ، این مسئله در دستور کار این دولت‌ها قرار گرفت. همان‌طور که بدان اشاره شد توجه به نیازهای کیفی به مفهوم افزایش سطح برخورداری از تجهیزات و تأسیسات مسکن، افزایش فضاهای خصوصی و عرصه‌های مختلف درون مسکن، محیط پیرامونی و... بوده است. اما باید توجه داشت علیرغم این توجهات و وضع قوانین و استانداردهایی برای تولید مسکن، همه خانوارها از استاندارد مطلوب برخوردار نیستند.

در کشورهای سوسیالیستی به دلیل تولید انبوه مسکن توسط بخش دولتی، به این تعهد در سطح



حداقل پاسخ داده شد. به دلیل لزوم تولید انبوه و پیشرفت صنعت قطعات پیش ساخته، استانداردهای مسکن اهمیت ویژه‌ای یافتند. دولت شوروی استانداردهای مختلفی در سه مقطع زمانی برای مسکن وضع کرد. در دوره اول شامل چهار گونه واحد مسکونی بود که در دوره‌های بعد متحول شدند و از سال ۱۹۷۱ به بعد، علاوه بر تنوع ابعاد فضا، تناسب با مناطق اقلیمی متفاوت، سازه‌های مختلف و انواع طرح معماری را مدنظر داشتند.

در اغلب کشورهای در حال توسعه که هنوز مسئله کمی مسکن حل نشده، استانداردها فقط در مورد مسکن رسمی قابل طرح است و در مورد سایر واحدها حداقل نیازهای سکونت نیز تأمین نمی‌شود. در ایران، علیرغم آنکه نیازهای کمی مسکن برطرف نشده است، به دلایل مختلف من جمله سنت‌های فرهنگی و سکونتی، زاغه‌نشینی سهم کمتری نسبت به سایر کشورهای در حال توسعه دارد و بسیاری از واحدهای مسکونی شهری، تأسیسات و تجهیزات ضروری مثل آب و برق و... را دارا هستند. هر چند تعداد قابل توجهی از خانوارها در شرایط نامطلوبی به سر می‌برند.

## ۹. اصول و معیارهای شهرسازی

برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، در کنار طراحی شهری به‌عنوان سنجش گرایش و رویکردهای رشد و توسعه اقتصادی و اجتماعی کانون‌های جمعیتی و برنامه‌ریزی در جهت هدایت و کنترل توسعه‌های شهری به‌کار می‌رود و طراحی شهری با هدف ساماندهی فضایی مجموعه‌های شهری، شامل فرآیندی است که در آن مواردی از جمله شکل‌دهی فیزیکی بافت‌های مختلف شهری و روستایی تعیین می‌گردد. گفتنی است که یکی از رویکردهای طراحی شهری، ساختارگرایی و ایجاد اماکن متعدد است، به طوری که در این فرآیند با رعایت اصول و معیارهای شهرسازی، طراحی ساختمان‌ها، معابر، فضاها و چشم‌اندازهای شهری، به گونه‌ای انجام می‌شود که ضمن تأمین کلیه نیازهای محیطی و شهری، عمران و آبادی شهر را به همراه دارد.

گفتنی است که طراحی به‌عنوان جزئی از هنر سازماندهی به فضای کالبدی محسوب می‌شود که در آن رشته‌های مختلف علمی و هنری از جمله برنامه‌ریزی شهری، معماری و منظرسازی، مهندسی فنی، مهندسی ترافیک و حمل‌ونقل، روانشناسی، جامعه‌شناسی و اقتصاد مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد و توأم با سیاست و فرهنگ نیز در ارتباط است و در واقع رسالت این حوزه‌ها تغییر روند شکل‌دهی فضاهای پیرامونی است. اصول و معیارهای شهرسازی به‌کار رفته در طراحی شهری از یک سو باید تأمین‌کننده حداقل خدمات و امکانات شهری (به‌طور یکسان) برای کلیه شهروندان باشد و از سوی دیگر تنوع و امکان انتخاب جایگزین متفاوت را برای گروه‌های مختلف جامعه فراهم کند. **افزایش بی‌رویه جمعیت شهری و افزایش حجم تراکم، بدون اعمال اصول علمی و نوین شهرسازی در توسعه شهرها و اصلاح ساختارهای سنتی شهری و متناسب با نیازهای اجتماعی و... می‌تواند دارای**

تبعات خاص خود از جمله مسائل و مشکلات مرتبط با حمل‌ونقل، مسکن، امکانات رفاهی و بهداشتی و ... باشد. از این‌رو، با در نظر داشتن احتمال بروز مشکلات شهری و جمعیتی در آینده، ضرورت دارد تا طراحی شهری انعطاف‌پذیر بوده و بتواند خود را با تحولات و نوسانات و تصمیم‌گیری‌ها منطبق نماید و از جایگزین‌های سیاستی لازم برخوردار باشد. به عبارت دیگر شهرسازی نوین عکس‌العملی است نسبت به این تحولات و پراکندگی نامنظم.

امروزه این مسئله پذیرفته شده است که مسکن تنها سرپناه نیست، بلکه باید بتواند به طیف وسیعی از نیازهای فرهنگی، اجتماعی و... خانوار پاسخ دهد. برخی از این نیازها داخل چارچوبی مستقل مرتفع می‌گردد و برخی به محیطی بزرگ‌تر نیاز دارد که از مسائل پیرامونی مسکن است. این نیازها از طریق تسهیلات آموزشی، فرهنگی، ورزشی، تفریحی و... تأمین می‌شود.

در پی دستیابی به این مفهوم، در کشورهای صنعتی تأمین تجهیزات مکمل مسکن در دستور کار سیاست‌های مسکن قرار گرفته است و قوانین خاصی برای آن وضع شده که حتی در مواردی کمک‌های مالی و تخفیف‌های مالیاتی برای ایجادکنندگان تجهیزات محیط مسکونی دربردارد.

در کشورهای در حال توسعه، به دلیل عدم تأمین نیازهای کمی مسکن، ابتدائاً به تأمین این تجهیزات اصلاً ارزشی داده نمی‌شد و یا در صورت توجه به این موارد، تنها سرمایه‌گذاری برای تأمین تجهیزات اساسی مثل راه‌ها، فاضلاب و... مطرح بوده است.

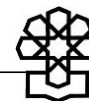
در ایران در قوانین سال‌های اخیر به تأمین فضاهای ورزشی، مذهبی و فرهنگی توجه شده است و بخشی از وظایف تولیدکنندگان انبوه مسکن به‌شمار آمده است، اما برخی از سازندگان به دلیل نقص مقررات، به راحتی از آن می‌گریزند!

#### ۱۰. سامانه اطلاعات مسکن و املاک

جمع‌آوری آمار و اطلاعات و ایجاد بانک اطلاعاتی مکانیزه و آرشیو در زمینه‌های معماری، مدیریت شهری، شاخص‌های توسعه شهری و تشکیل بانک اطلاعاتی شفاف و به روز در حوزه مسکن و املاک، (که البته باید با شیوه‌ای نظام یافته صورت پذیرفته باشد)، می‌تواند در تعیین جهت‌گیری‌ها، اولویت‌ها و برنامه‌ریزی‌های مسکن کشور، زمینه انتخاب بهترین گزینه‌های برنامه‌ای و همچنین موفقیت برنامه‌ها، سرمایه‌گذاری‌ها و تحقق اهداف را فراهم نماید. گفتنی است که یک نظام جامع اطلاعاتی شفاف و به روز می‌تواند از مزایای ذیل برخوردار باشد:

- مدیریت آمار و اطلاعات و به‌روزرسانی اطلاعات مربوط به بخش‌های مختلف به‌عنوان یکی از ضروری‌ترین اقدامات،

- شناسایی، مطالعه و گردآوری اطلاعات پایه به‌عنوان یکی از خصوصیات اصلی نیاز مسکن، جمعیت



ساکن و تدوین قوانین و مقررات مربوط،

- کسب اطلاعات از وضعیت عملکردی سازمان، تعیین مرحله دستیابی به اهداف، هدایت سرمایه‌گذاری‌ها و جلوگیری از انحراف منابع عملکردی و تسریع در تحقق اهداف،
- اطلاعات دقیق می‌تواند در انتخاب بهترین رویکردها، وسیله مناسبی برای اطمینان از برداشتن گام‌های صحیح به طرف اهداف بلندمدت و استراتژیک باشد،
- اطلاعات دقیق می‌تواند مدیران، مسئولان و برنامه‌ریزان امور را در فواصل زمانی معین با تصویری که از نتایج ارزیابی عملکرد به دست می‌آید به علل پیشرفت یا عدم پیشرفت برنامه‌ها و شناسایی شکاف‌های عملکرد آگاه سازد و امکان اصلاح به موقع رویه‌ها را فراهم سازد،
- تجزیه و تحلیل اطلاعات جمع‌آوری شده و ارزشیابی و نتیجه‌گیری در مورد کمیت و کیفیت فعالیت‌های سازمانی و همچنین سنجش درجه صلاحیت و کفایت مسئولان سازمانی از لحاظ مدیریت و نحوه انجام وظایف محوله،
- ارزیابی اطلاعات تنها به بررسی عملکرد گذشته و حال محدود نمی‌شود بلکه در ارتباط با حیات فردا و موفقیت‌های آتی خواهد بود،
- اطلاعات مورد نیاز دقیقاً از عملکردی به دست می‌آید که به طور تجربی رخ داده است. این جزء نظام، وظیفه طراحی شیوه و تدبیری را به عهده دارد که بتواند آنچه را که در موقعیت ارزیابی در حال رخ دادن است دقیقاً براساس استانداردهای مشخص شده تعریف کند.
- برای موفقیت دولت در تلاش‌های وسیع برای تأمین مسکن، اطلاعات دقیق یک امر اساسی است. برای پیشرفت به سمت هدف تعادل بین عرضه و تقاضا، مدیران نیاز به اطلاعات مناسبی در مورد اینکه چه کاری را می‌بایستی انجام دهند دارند. بنابراین آنها ممکن است کارهایی را که در حال انجام آن هستند، تقویت نموده و بهبود دهند و مواردی را که مطلوب نمی‌باشد، جایگزین یا حذف نمایند.

### ۱۱. نحوه برخورد کشورهای منتخب با بافت‌های فرسوده

مداخله در بافت‌های فرسوده و بازآفرینی محلات شهری در سطح کشورهای مختلف جهان از سابقه چند صد ساله برخوردار بوده و در تجارب و ادبیات بازآفرینی این‌گونه کشورها، نوسازی، تنها مختص به ساخت مسکن نشده و مباحث دیگری از جمله تأمین زیرساخت‌ها و سرانه‌های شهری، توانمند کردن ساکنین محلی برای جذب در بازار کار رسمی و ایجاد فرصت‌های بیشتر برای فقرا جهت پیشرفت و ارتقای امنیت به عنوان موضوعات مهم در نوسازی هر محله فرسوده‌ای مدنظر قرار می‌گیرد.

تاکنون در سطح کشورهای دنیا از الگوها و روش‌های متعددی جهت مداخله در بافت‌های فرسوده شهری استفاده شده است که ذیلاً تجربه چند کشور به طور خلاصه در خصوص بازسازی و بهسازی ارائه می‌شود، اما بایستی توجه داشت که تجارب کشورهای دیگر در مداخله در بافت‌های فرسوده را می‌توان به عنوان مبحثی

برای تحلیل روش‌ها و دستیابی به بهترین رویکردها و متغیرهای تعیین‌کننده در جهت اتخاذ بهترین تمهیدات با توجه به نوع اقلیم، شرایط اقتصادی، فرهنگ جوامع ساکن در مناطق فرسوده و ... مدنظر قرار داد و از ادامه روند ارائه تسهیلات به مالکان جهت نوسازی بافت فرسوده بدون تبعیت از طرح‌های جامع و تأمین سرانه‌های شهری به تناسب افزایش جمعیت در آن مناطق جلوگیری و پرهیز کرد.

## ۱. تجارب انگلستان

به‌طور خلاصه تجارب انگلستان در خصوص بازسازی و بهسازی به چند اصل زیر خلاصه می‌شود:

- سازوکار اقتصادی شهر، با تکیه بر فعالیت‌های اقتصادی می‌تواند و می‌باید در نوسازی بافت کهن شهری، به نفع اقشاری باشد که توسعه مبادلات و خرید و فروش را در شهر (و محله موردنظر) در دست دارند.
- دخالت در وضع بناهای بافت در قالب تشویق مالکان به تغییر شکل کالبد و کاربری صورت می‌گیرد.
- بررسی بناهای قدیمی تشکیل‌دهنده بافت در زمان واحد در دو سطح مختلف صورت می‌گیرد: یکی در سطح بنا و دیگری در سطح مجموعه‌های به هم پیوسته ساختمانی بافت شهری. طی این دو، هم ویژگی‌های داخلی و موضعی و هم مشخصات منظر و تداوم فضای شهری تعقیب می‌شود. به این نحو که در سطح بنا، ویژگی‌های عملکردی و زیبایی‌شناسی و در سطح محیط تداوم فضای شهری، تراکم، شبکه‌های شهری و نحوه دسترسی و ترکیب بافت کهن و جدید مطرح می‌شود.
- موضوع مشارکت ساکنان شهر در تدوین مبانی فکری طراحی و نیز اجرای آن مورد توجه قرار گرفته است. در این خصوص پیشنهادها با وضع موجود، محرک‌های اقتصادی و آشنایی با صاحبان قوانین موجود اهمیت حیاتی دارد.

## ۲. تجارب چین

فرآیند نوسازی در مناطق مسکونی قدیمی به سه طریق و بعضاً به‌صورت همزمان صورت می‌گیرد:

**الف) تخریب کامل خانه‌های قدیمی و فرسوده و ساخت برج‌های بلندمرتبه به‌جای آن (نوسازی مناطق مسکونی به روش تخریب کامل براساس طرحی جامع در آزادسازی زمین و بهره‌برداری حداکثر از فضا و ارتفاع).**

این روش از متداول‌ترین راهبردهای نوسازی است و در شهرهایی مانند پکن، شانگهای، متاژین، کوآنگ ژو، شینانگ و هاربین عملیاتی و اجرا شده است و خصوصیات پروژه‌های مربوط به این روش عبارتند از :



- افزایش نسبت خانه‌های ساخته شده برای فروش به غیر در سایت‌های تخریب شده نسبت به خانه‌های ساخته شده برای اسکان مجدد ساکنان پیشین خانه‌ها (ایجاد فرصت‌های حداکثری اسکان در این‌گونه مناطق).

- اسکان حداقل ۳۰ درصد ساکنان مقیم سایت برای ایجاد تعادل در تأثیرات اجتماعی بر ساکنان.  
- عدم امکان بازگشت خانوارهای قدیمی به مکان اولیه خود به دلیل افزایش قیمت واحدهای جدید و راهکارهای تحمیل.

- ایجاد انطباق مابین نیازهای کمی و کیفی در سرانه‌های شهری برای زمان فعلی و آتی.

ب) بازسازی و ترمیم ساختمان‌های قدیمی و فرسوده (توسعه مجدد مناطق مسکونی به روش بهسازی). این روش در شهرهای شانگهای، شوزهو و ... انجام گرفته است.

تجربه این رویکرد بیانگر آن است که این‌گونه پروژه‌ها غالباً سوددهی چندانی نداشته و اجرای آنها، شدیداً وابسته به یارانه دولتی است، ولی با توجه به اینکه هزینه نیروی کار در چین نسبت به قیمت مصالح ساختمانی پائین است، بهسازی ساختمان نسبت به ساخت مجدد آن با صرفه‌تر قلمداد می‌شود.

ج) تخریب کامل ساختمان مسکونی و ایجاد ساختمان‌های تجاری به جای آن (تبدیل کاربری مسکونی به کاربری‌های دیگر). دولت چین در این رویکرد، ساکنان این ساختمان‌ها را موقتاً در حاشیه یا حومه شهر اسکان می‌دهد و یا اینکه به آنها منابع مالی اندکی کمک می‌کند. گفتنی است که در این رویه با اتخاذ استراتژی سکونت در حومه شهر، سرعت ساخت مسکن و جابجایی به حومه افزایش یافته است که از نمونه‌های آن نوسازی ناحیه تجاری چانگ نینگ شهر شانگهای و پروژه فاینشال شهر پکن را می‌توان نام برد.

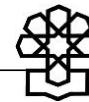
### ۳. تجارب هنگ کنگ

در منطقه اصلی شهر یعنی جزیره هنگ کنگ، کلون، تسوئن وان و توای تسینگ حدود ۹۳۰۰ ساختمان خصوصی وجود دارد که دارای عمر بالای ۳۰ سال هستند و در یک مدت ده ساله تعداد آنها تا ۵۰ درصد افزایش خواهد یافت. برای رفع مشکلات فرسایش شهری و ارتقای شرایط زیستی شهروندان در این مناطق، آیین‌نامه‌ای برای مجمع مسئولین نوسازی (URA) در سال ۲۰۰۰ تصویب شده است که خط‌مشی عملی جدیدی برای بازسازی شهری ارائه می‌دهد.

مردم‌مداری با هدف ارتقای زیستی شهروندان ساکن، رویکردی است که در سیاستگذاری بازسازی شهر هنگ کنگ ملاک عمل قرار گرفت و دارای اهداف ذیل بود :

- بازسازی نواحی موردنظر،
- طراحی شبکه‌های جاده‌ای و سیستم حمل‌ونقل مناسب و نوین،
- بهینه‌سازی استفاده از زمین‌ها،

- ارتقای نواحی فرسوده و تبدیل به ساختمان‌های جدید منطبق با استانداردهای نوین و سازگار با محیط زیست،
  - ایجاد توسعه پایدار در نواحی شهری،
  - تعمیر و بازسازی ساختمان‌های قدیمی،
  - حفظ و نگهداری ساختمان‌های تاریخی،
  - حفظ خصوصیات بومی و محلی،
  - حفظ شبکه‌های اجتماعی بومی،
  - ارائه ساخت‌وسازهای هدفمند برای گروه‌های نیازمند مثل سالمندان و معلولین،
  - ایجاد فضاهای باز و امکانات رفاهی و تفریحی،
  - ارتقای فضای شهری با مناظر جذاب و طراحی شهری،
- از این‌روی، برای بازسازی بهتر، (۹) ناحیه هدف در منطقه عملیاتی مشخص شد و موارد ذیل در اولویت‌بندی اقدامات در نظر گرفته شد:
  - قدیمی و فرسوده بودن ناحیه موردنظر،
  - برخورداری ساختمان‌ها از امکانات بهداشتی و بررسی قرارگیری در معرض خطر آتش‌سوزی،
  - مطلوبیت شرایط زیستی شهروندان،
  - بررسی اینکه با بازسازی تغییری در محل حاصل شود یا خیر،
  - بررسی استفاده بهتر از زمین‌ها پس از بازسازی،
  - عملی بودن بازسازی ساختمان‌ها در آن نواحی.
- نتایج حاصل از مطالعات بر روی رویکردهای سایر کشورها در قبال بافت‌های فرسوده، را می‌توان حول محورهای مشترک ذیل ارزیابی کرد:**
  - الف) احیا و ارتقای کیفی و کالبدی محله‌ها و ایجاد زمینه برای استفاده حداکثری از فضا و پذیرش حداکثری افراد و ساکنان جدید در این‌گونه بافت‌ها.**
  - ب) بالا رفتن ارزش اقتصادی محله و خروج بخشی از ساکنان قدیمی از محلات.**
  - ج) حفظ و نگهداری ساختمان‌های ارزشمند و تاریخی در این‌گونه بافت‌ها.**
  - د) آزادسازی زمین و ایجاد فضاهای باز و برقراری امکانات رفاهی، تفریحی و سرانه‌های شهری.**



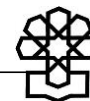
## ارائه راهکارهای پیشنهادی

با عنایت به مطالب ارائه شده می‌توان در مرحله نخست، تأکیدی بر ضرورت شفافیت و تسهیل اجرای قوانین و بسترهای حقوقی مرتبط را مورد تأکید قرار داد. تلاش دولت برای رشد و ثبات اقتصادی و افزایش قدرت خرید خانوار با توجه به مدیریت و کنترل سایر پارامترهای ذیربط می‌تواند در بهبود شرایط کمک کند. اما برحسب موضوعات مطروحه، موارد زیر ارائه می‌گردد:

ابتدائاً برنامه‌های این بخش برحسب اولویت‌های موضوعات مسکن و شهرسازی در شهرها و روستاها در برنامه‌های توسعه‌ای و عملیاتی (از جمله برنامه ششم توسعه و سنواتی) مورد توجه قرار گیرد. (اولویت‌هایی مانند اولویت تبیین معیارهای شهرسازی نوین، تکنولوژی ساخت، اولویت مسکن حداکثر، اولویت مقاوم‌سازی، اولویت ضابطه‌مندی نرخ‌گذاری املاک (تملك و استیجار)، ساماندهی بازار مسکن، رونق بازار مسکن، کیفیت طراحی و ساخت‌وساز). و سپس نسبت به الزامات ذیل تمهیدات کافی اتخاذ شود:

- تدوین و تبیین ابزارهای نظارت‌پذیری بخش مسکن و شهرسازی (پیگیری و نظارت برای کمی‌سازی کلیه شاخص‌ها و معیارها و انطباق کیفی آن با شرایط و نیاز فعلی و آتی کشور)؛
- تهیه و اعمال طرح آمایش مسکن و توزیع جمعیت براساس اطلاعات آمایش سرزمین با تأکید بر رشد و توسعه منطقه‌ای و کاهش میل به مهاجرت به شهرهای بزرگ؛
- نظارت جدی بر تکمیل دو بانک اطلاعاتی مهم: طرح جامع کاداستر و طرح بانک اطلاعات نقل و انتقال زمین و املاک؛
- تهیه و تنظیم خط‌مشی‌ها و سیاست‌های لازم برای هدایت و کنترل شهرنشینی و لزوم بهبود و ارتقای سرانه‌های شهری در مبادی مهاجرت؛
- وجود نظارت دقیق و ضمانت‌های اجرایی آن در خصوص کلیه بخش‌ها و فعالیت‌های مرتبط با این بخش اعم از اداری، عملیاتی و ...
- تسری قانون نحوه خرید و تملك اراضی املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت (مصوب ۱۳۵۸) برای نوسازی و بازسازی اصولی بافت‌های فرسوده براساس معیارهای شهرسازی نوین؛
- حمایت از سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در حوزه‌های این بخش؛
- مدیریت قیمت و نرخ‌گذاری و عرضه مصالح، زمین و املاک (تملك و استیجار) براساس تجارب موفق جهانی و لحاظ معیارهای مؤثر و رایج در تنظیم قیمت‌ها.
- بهبود مدیریت بخش مسکن، ایجاد هماهنگی بین برنامه‌های مسکن، توسعه شهری و روستایی و برنامه‌های آمایشی و توزیع مناسب جمعیت و ایجاد شهرهای جدید با برخورداری از کلیه معیارها و نیازهای شهرسازی نوین،

- ارتقای تکنولوژی و صنعت ساخت‌وساز و بهره‌وری عوامل تولید در ساختمان،
  - افزایش توان خانوارها در تأمین مسکن،
  - کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای در برخورداری از مسکن مناسب،
  - ساماندهی حاشیه‌نشینی و جلوگیری از گسترش حاشیه‌نشینی،
  - ضرورت تعیین شاخص‌های عمده و اصلی بخش و نظارت بر تحقق آن شاخص‌ها.
- با عنایت به مطالب فوق‌الذکر ضرورت دارد که رویکردها و جهت‌گیری‌ها با محورهای ذیل تنظیم شوند:
۱. اصلاح قوانین موجود با در نظر گرفتن مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار و قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و همچنین اصلاح قانون پیش‌فروش ساختمان و آیین‌نامه اجرایی آن، ماده (۷۷) قانون مالیات‌های مستقیم با در نظر گرفتن: ماده (۵۵) همان قانون و ماده (۱۰۰) قانون شهرداری،
  ۲. ارائه برنامه جامع به جهت افزایش حضور و سرمایه‌گذاری و مشارکت اشخاص و مؤسسات داخلی و خارجی در طرح‌های مسکن و انبوه‌سازی مسکن؛
  ۳. تعیین مراکز جمعیتی و تعادل مطلوب بین جمعیت و وسعت شهرها و همچنین بازنگری و اصلاح سیاست‌های مرتبط با مبادی مهاجرت در سطح کشور به منظور برنامه‌ریزی عمران منطقه‌ای، استفاده بهتر از منابع سرزمین نظیر خاک و آب و جلوگیری از ایجاد مشکلات شهری در اثر رشد و توسعه ناموزون آنها و در نتیجه ائتلاف منابع اقتصادی و سرمایه‌ای کشور؛
  ۴. تهیه و تنظیم سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی و ضوابط لازم برای هدایت و کنترل شهرنشینی در جهت تحقق طرح جامع سرزمین، با لحاظ اولویت‌های آمایشی و معیارهای شهرسازی نوین؛
  ۵. اعتلای هنر معماری ایران و رعایت سبک‌های مختلف معماری سنتی و ملی و تقویت و توسعه فرهنگ و ارزش‌های اسلامی در معماری و شهرسازی؛
  ۶. ایجاد بانک اطلاعاتی مکانیزه و آرشیو در زمینه‌های معماری، مدیریت شهری، شاخص‌های توسعه شهری و تشکیل بانک اطلاعاتی زمین و مسکن؛
  ۷. سیاستگذاری در مورد ارتقای کیفیت و کمیت طرح‌ریزی شهری و نحوه مدیریت مجموعه‌های شهری؛
  ۸. نظارت عالی بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری با هدف ایمن‌سازی و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و شهرها و در چارچوب نظام فنی و اجرایی کشور با رعایت اصول پدافند غیرعامل، استانداردها و بهره‌وری عوامل تولید؛



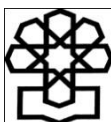
۹. راهبری اجرای طرح‌های بهسازی، نوسازی و بازسازی محلات و ساماندهی بافت‌های قدیمی شهرها و حاشیه آنها با رویکرد رعایت اصول و معیارهای شهرسازی نوین؛
۱۰. تعیین نقش و سیاست‌های دولت در زمینه تولید و عرضه مسکن در کشور و توسعه و بهبود استانداردهای کمی و کیفی مسکن و نظارت بر فعالیت‌های شهرسازی بخش خصوصی از حیث رعایت استانداردها، معیارها و ضوابط شهرسازی؛
۱۱. مشخص کردن شهرها و شهرک‌ها از نظر فعالیت‌های صنعتی - کشاورزی - جهانگردی - تاریخی - خدماتی و نیز تعیین شهرهای دارای فعالیت‌های ترکیبی فوق با توجه به طرح جامع سرزمین؛
۱۲. تهیه و تنظیم موازین و استانداردها و مشخصات فنی برای ساختمان‌ها و مسکن و تحقیق و بررسی مسائل مربوط به ساختمان و مصالح ساختمانی و نیز تهیه استانداردهای لازم برای مصالح ساختمانی با همکاری مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران و تسری استانداردهای بین‌المللی به استانداردهای موجود (به جهت افزایش استحکام و دوام کیفی ساخت‌وساز)؛
۱۳. تدوین الگوی مسکن، برنامه‌ریزی مسکن متناسب با نیازهای جامعه، بازار مناطق و اقلیم‌های مختلف جغرافیایی؛
۱۴. ایجاد بسترهای قانونی و حمایت و نظارت دولت برای تشکیل و نقش‌آفرینی صندوق‌های سرمایه‌گذاری مسکن و ساختمان توسط بخش خصوصی و صنفی حرفه‌ای؛
۱۵. برقراری ضمانت‌های قوی اجرایی در حوزه‌های مدیریتی و عملکردی اشخاص فعال در این بخش؛
۱۶. توسعه عملکردی کاربرد فناوری‌های نوین در مصالح و اجزای ساختمانی با توجه به موقعیت‌های محلی به تفکیک مناطق مختلف کشور؛
۱۷. شفافیت و ضابطه‌مند شدن نظام درآمد - هزینه شهرداری‌ها و عملکرد کیفی و کمی مدیریت شهری.
۱۸. ارتقای شناخت و درک جامع از وضعیت موجود و تأثیر تصمیمات شوراهای اسلامی شهرها و بهبود تصمیمات شوراها و تطبیق هرچه بیشتر مصوبات آنها با قوانین بالادستی و رویکردهای دربردارنده ثبات بازار؛
۱۹. ارتقای شناسنامه فنی ساختمان براساس معیارهای دقیق کیفی شرایط و عوامل به کار رفته در ساختمان (به صورت تعیین درصد) و تعیین بارم کلی از ارزش ساختمان، به منظور ایجاد نظام و ضابطه قیمتگذاری املاک (تملك و استیجار) با استفاده از ارزش‌های تعیین شده در شناسنامه فنی ساختمان؛
- گفتنی است که تعیین قیمت عرفی تملك و استیجار در حال حاضر، بدون حاکمیت ضوابط مشخصی تعیین می‌شود و نقش مشاوران املاک و میزان منافع مورد انتظار مالکان، در تعیین نرخ ارائه شده حاکمیت دارد، که در این خصوص با توجه به تجارب موفق جهانی، به کارگیری راهکار ضابطه‌مند شدن قیمتگذاری املاک در بازار عرضه (تملك و استیجار) براساس شناسنامه فنی ساختمان که تمامی ابعاد و جزئیات کمی و کیفی ساختمان را به صورت دقیق امتیازبندی نماید و

براساس آن امتیازات و موقعیت محلی ملک تعیین قیمت گردد، نیازمند عزم جدی قانونگذار و تصمیم‌گیرندگان این حوزه است (ساماندهی قیمتگذاری املاک و بازار ملک).

۲۰. آنچه بارها مورد تأکید واقع شده، عدم توجه و رویکرد حقوقی لازم در پرداختن به مباحث حقوق مالکیت (رفع موانع آن) و الگوبرداری از تجارب موفق جهانی در نوسازی و بازسازی بافت‌های فرسوده به‌مثابه فرصت بازتولید مسکن حداکثر در این‌گونه مناطق با لحاظ ضرورت معیارها و اصول شهرسازی نوین (و آزادسازی زمین و تأمین متناسب سرانه‌های شهری) می‌باشد. به‌عبارت دیگر، آنچه در عمل وقوع یافته، این است که فعالیت‌های نوسازی این‌گونه واحدها و بافت‌ها به‌صورت خودمالکی صورت می‌پذیرد، به‌عبارت دیگر با ارائه تسهیلات ساخت به مالکان بافت‌های فرسوده بدون تبعیت از طرح‌های جامع شهرسازی نوین، امکان نوسازی آن واحدها با ارتقای ظرفیت بین (۶) الی (۱۶) برابر فراهم می‌آید. این بدان معناست که ساختار کالبدی و سنتی و ظرفیت محدود شهری در این‌گونه مناطق، با همان ساختار (قدیمی و سنتی خود) به سمتی هدایت می‌شوند که جمعیتی چند برابر جمعیت سابق را باید در خود جای دهند و در چنین شرایطی، زمینه پیدایش چندین برابر شدن مشکلات دولت‌های محلی و ملی در آینده به وجود خواهد آمد، بررسی فرصت‌ها و ظرفیت‌های متعدد در این‌گونه مناطق، می‌تواند راهگشای اتخاذ رویکردهای بهینه‌ای باشد که متضمن تحقق اهداف مدیریت ملی و محلی در کانون‌های جمعیتی خواهد شد، ضرورت‌های شناسایی ظرفیت‌های کالبدی، مدیریتی، وضعیت‌سنجی جمعیت و ظرفیت‌سنجی جمعیت‌پذیری، اقتصادی، اجتماعی، آموزشی، بهداشتی، فرهنگی و ... در این‌گونه مناطق اشاره کرد در این راستا می‌توان به تجارب و رویکرد موفق سایر کشورها برای مداخله در بافت‌های فرسوده و نوسازی و ساخت شهر اشاره داشت.

### منابع و مأخذ

۱. سیاست‌های کلی نظام و برنامه‌های توسعه.
۲. قوانین بخشی و اساسنامه‌ای.
۳. قوانین بودجه سنواتی.
۴. قوانین برنامه‌های توسعه.
۵. گزارش گردآوری رویکرد سایر کشورها در سیاستگذاری برای غلبه بر مشکل مسکن (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، محمدرضا فارسیان، نجمه یوری).
۶. مطالعات مرتبط با ارزیابی عملکرد وزارت مسکن و شهرسازی طی برنامه‌های اول الی پنجم توسعه.
۷. گزارش ابزارهای نظارت‌پذیری بخش مسکن و شهرسازی و ضرورت تبیین شاخص‌ها (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، حمید محرمی، محمدرضا فارسیان).



شماره مسلسل: ۱۴۵۱۱

مجلس شورای اسلامی  
مرکز پژوهش‌ها

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مسکن و شهرسازی در برنامه و ضرورت‌های حقوقی و عملیاتی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه عمران، مسکن و شهرسازی)

تهیه و تدوین: محمدرضا فارسیان

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، مهراں برادران نصیری، محسن صمدی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی: \_\_\_\_\_



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۸/۱۷